

LE RÉGIME ABSOLU YOUGOSLAVE

Institué le 6 Janvier 1929

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le Vendredi 13 Juin 1930

PAR

MILOUTINE YOVANOVITCH

MM. GIDEL, Professeur, *Président.*

BASDEVANT

LE FUR

} *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES — PIERRE BOSSUET
47. RUE DE LA GAITÉ — PARIS — 14^e

1930

Le Régime Absolu Yougoslave

Institué le 6 Janvier 1929



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE RÉGIME ABSOLU YOUGOSLAVE

Institué le 6 Janvier 1929

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Vendredi 13 Juin 1930

PAR

MILOUTINE YOVANOVITCH

MM. GIDEL, Professeur, *Président.*

BASDEVANT

LE FUR

} *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES — PIERRE BOSSUET
47. RUE DE LA GAITÉ — PARIS — 14^e

1930

*A la France qui, par le sacrifice de ses Enfants
et par sa générosité, a soutenu la Nation Yougoslave
dans son œuvre d'unité nationale.*

INTRODUCTION

A la fin de la Grande Guerre, les frontières des Etats furent profondément modifiées et établies suivant le principe nouvellement posé, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Pourtant, l'interpénétration des différentes races sur les territoires des divers Etats ne permit pas d'appliquer ce principe à la lettre. Il en naquit une autre idée, celle de la protection, ou plutôt du « droit des minorités ».

D'autre part, des méthodes nouvelles dans les relations des Etats furent établies, et un effort très sérieux pour le règlement pacifique des différends internationaux fut réalisé par l'institution de la Société des Nations et de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Mais la mise en application par les traités de paix des idées qui se firent jour pendant et après la Grande Guerre dans le monde politique et juridique international allait beaucoup plus loin. Elle ne se limitait pas aux rapports des Etats entre eux, elle manifesta une tendance très nette vers l'amélioration du sort et de la condition de vie de certaines catégories d'individus. Ce fut une idée d'ordre purement humanitaire, social, qui trouva place dans les actes qui mirent fin à la plus grande conflagration de l'histoire mondiale.

C'est une preuve des plus saisissantes que les idées émises au cours du dix-neuvième siècle sur le terrain social,

avaient reçu pendant et après la Grande Guerre, une impulsion des plus puissantes.

La législation sociale trouva une large part dans presque tous les Etats. Les idées avaient évolué très rapidement sur ce terrain en imposant aux Etats des responsabilités de toute sorte.

Une préoccupation nouvelle, purement psychologique, était créée qui, souvent, il faut bien le dire, prenait une importance exorbitante et démesurée.

Des prétentions provenant de cette nouvelle mentalité d'une part, et de la perturbation économique de l'autre, affaiblirent dans un grand nombre d'Etats la puissance de l'autorité gouvernementale. Quelques fois même, le développement normal des Etats fut entravé par une interprétation trop optimiste de l'internationalisme.

C'était également la conséquence du flottement général des idées, qui est toujours très marquée après des événements tels qu'une guerre. Souvent, on avait tendance à faire valoir certains droits dans des mesures excessives et néfastes pour la marche régulière de la vie d'un Etat considéré comme une unité internationale.

La puissance étatique subissait chaque jour l'assaut des appétits démesurés des individus ou des collectivités organisées en dehors d'elle et contre elle. Les gouvernements, débordés, se laissaient aller dangereusement dans la voie de la faiblesse.

Le régime parlementaire supportait avec peine le contre-coup de cet afflux anormal d'idées qui morcelait et désorganisait les majorités.

De telle sorte que les gouvernements furent très affaiblis. Le régime parlementaire sérieusement secoué, souvent même compromis par les actes de ses représentants.

Un relâchement général se faisait sentir dans la plupart des Etats du Vieux Monde alors qu'il eut fallu la plus grande fermeté pour vaincre les difficultés économiques et financières avec lesquelles ces Etats étaient en prise.

Ce relâchement portait également une grave atteinte au prestige et à la puissance de certains Etats considérés comme unités internationales.

Dans cette situation, des mesures sages, pourtant énergiques et immédiates, étaient nécessaires.

Certains Etats les prirent tout en conservant les régimes existants, certains autres, au contraire, furent obligés de faire table rase des principes constitutionnels considérés au point de vue juridique et d'appliquer la solution qui convenait le mieux à la situation de fait existante.

Les solutions à prendre s'imposaient suivant les situations de fait, toutes particulières à chaque Etat, ainsi que suivant la phase de son évolution.

La plupart des Etats au moment de leur formation ont eu à surmonter des difficultés très sérieuses, difficultés inhérentes la plupart du temps à l'absence de l'esprit national nécessaire. En général même, l'union qui précéda la formation était souhaitée par tous les éléments constitutifs du nouvel Etat. Mais l'union de fait réalisée, on s'apercevait que l'unité spirituelle faisait défaut.

Le manque de cette unité spirituelle pouvait être encore accentué par la différence des mentalités des provinces unies provenant des différentes manières de vivre et d'être administrées avant l'union.

En Yougoslavie, la situation était toute particulière. La Serbie et le Monténégro étaient des Etats souverains avant l'union, les autres parties du nouvel Etat étaient sous la domination d'autres Etats.

Après la Grande Guerre qui, disons-le en passant, ne l'a pas créée, mais l'a certainement accélérée, l'union fut réalisée entre ces éléments.

On peut juger des difficultés qui allaient naître, si on songe qu'en Alsace-Lorraine des tendances fédéralistes et séparatistes se manifestèrent après la Grande Guerre, quoique le retour à la mère Patrie fût souhaité par la majorité de ses habitants. Pourtant, elle n'était séparée de la France que depuis moins de cinquante ans.

Que dire de la Yougoslavie qui, depuis plusieurs siècles, a été morcelée et administrée par les autorités les plus différentes. Des mentalités diverses se sont formées. Certaines provinces avaient des pouvoirs politiques très étendus, d'autres n'en avaient que de très restreints ou pas du tout.

Puis, la religion qui, dans la formation et la vie des Etats joue certainement un rôle également important, représentait au moment de la formation de l'Etat yougoslave une source de difficultés sérieuses, vu l'existence de trois religions principales : orthodoxe, catholique et musulmane.

Un autre facteur peu favorable à l'unification de la Yougoslavie jouait aussi : sa situation géographique. Car elle est loin de représenter une unité géographique parfaite.

Donc, à part des raisons d'ordre général, la Yougoslavie fut en présence au moment de sa formation des difficultés toutes particulières inhérentes à la nature juridique différente et au régime politique des provinces unies, à la religion et à la situation géographique.

Après la Grande Guerre, l'union des Yougoslaves fut réalisée. C'était l'union de fait à laquelle ne correspondait pas une union spirituelle parfaite. Cette dernière n'était pas au degré de maturité nécessaire au moment de la réalisation de l'union de fait.

Par suite de ces faits d'ordre psychologique auquel il faut ajouter la situation de fait ci-dessus exposée, des tendances politiques aux idées tout à fait opposées se firent jour au début même de la vie du nouvel Etat.

Ainsi la dynastie des Karageorgevitch qui joua le rôle le plus important dans la préparation de cette union, vit se former un parti dit « républicain », très puissant, bien que en réalité il n'eût, outre son nom, rien de républicain.

Certains groupements extrémistes aidés par les Etats non-amis prenaient sérieusement racine.

La Constitution de 1921 ne donnait satisfaction qu'à une partie limitée des citoyens. Les querelles politiques empêchaient la réorganisation de l'Administration et l'unification de la législation, qui pourtant furent l'une des nécessités les plus immédiates.

Le régime parlementaire ne fut pas à même de mener le nouvel Etat dans les voies de réalisation et de prospérité malgré l'existence des éléments constitutifs nécessaires.

Les parlementaires abusaient d'une manière extravagante de leurs immunités, qui souvent ne furent élus que grâce au concours de la police toute puissante dans certaines contrées. Les parlementaires de cette catégorie faisaient la plupart du temps partie de la majorité gouvernementale. Comme ils représentaient souvent le tiers de cette majorité qui n'était que de peu de voix, il s'en suivait que sous les ailes du régime parlementaire il se cachait une oligarchie des plus despotiques à laquelle la plupart du temps manquait l'essentiel pour le commencement de la vie d'un Etat, l'esprit national unitaire du Parlement.

La rude opposition des représentants élus régulièrement d'une part et la scission entre les partis gouvernementaux de l'autre, dans le pays les difficultés économiques dues aux

mauvaises années agricoles, enfin l'attentat du 20 Juin 1928 à la Skoupchtina, symptôme évident du désordre, créaient une situation des plus délicates pour la jeune Yougoslavie.

Les tendances séparatistes se faisaient jour de plus en plus. L'unité nationale était en danger, une dislocation possible.

Devant cette situation de fait, il fallait agir d'une manière immédiate et énergique sans se demander si la solution prise représenterait une forme gouvernementale bien déterminée par le droit constitutionnel.

C'est ce que le Roi Alexandre I^{er} a fait en instituant le 6 Janvier 1929 le régime absolu, dont nous nous proposons d'examiner les causes de son institution, de faire l'analyse juridique de sa nature particulière et de le voir à l'œuvre.

Ce changement de régime provoqué par la nécessité de la situation intérieure n'a pas pour la situation internationale une importance beaucoup moins grande, car une sécession de la Yougoslavie aurait provoqué incontestablement des conséquences regrettables pour la paix internationale.

Les guerres étaient fréquentes sur la Péninsule Balkanique. Elles l'étaient non pas parce que les populations y sont guerrières, mais parce que cette péninsule représente la meilleure route de liaison de l'Europe et de l'Asie-Mineure et une partie de l'Orient. Et lors de la dernière guerre, ceux qui l'ont suscitée et provoquée ont maintes fois reconnu que pour la réalisation de leur projet, les Balkans leur étaient indispensables, parce qu'ils représentaient l'unique liaison avec Bagdad.

C'est pour cette raison justement que l'existence d'un Etat solide et bien organisé est absolument nécessaire dans cette péninsule, pour faire échec aux idées impérialistes de certains Etats européens. Comme la Yougoslavie est le seul

Etat à même de fournir les éléments constitutifs d'un tel Etat, il est incontestable que l'idée de l'existence d'une Yougoslavie puissante devait être saluée par tous les Etats civilisés imbus des sentiments pacifiques, car ce que la France et l'Angleterre représentent pour la sauvegarde de la paix internationale à l'Ouest de l'Europe, la Pologne et la Petite Entente dont la Yougoslavie est un membre des plus importants par sa situation même géographique, le représentent à l'Est de ce continent.

On peut même dire que l'existence d'une Yougoslavie puissante, imbue des sentiments pacifiques, était de toute nécessité pour la paix internationale, car il ne faut pas oublier que deux politiques avec des tendances tout à fait opposées sont en présence sur les Balkans. L'une désirant avant tout les situations nettes, le respect des engagements internationaux donnés et les rapports amicaux ; et l'autre avec des tendances sombres et douteuses dans lesquelles pourtant on entrevoit une idée très accentuée et dangereuse pour la paix internationale : l'idée de l'expansion et de l'impérialisme.

C'est cette double importance, aussi bien en tant qu'Etat considéré en lui-même que considéré comme unité internationale, qui nous a déterminé dans le choix du sujet que nous nous proposons de traiter et de le mettre au clair tout en lui donnant son aspect véridique.

PREMIÈRE PARTIE

**Les Causes de l'Institution
du Régime Absolu**

CHAPITRE PREMIER

LA YOUNOSLAVIE

§ I

La Formation de l'Etat yougoslave

Les premières tentatives pour l'union de tous les Yougoslaves (1), Serbes, Croates et Slovènes datent des temps les plus reculés.

En effet, au commencement du ix^e siècle, déjà le Prince Ljoudevite avait réussi à se libérer du joug franc et à unir la majorité des tribus yougoslaves dispersées sur la Péninsule Balkanique où trois siècles auparavant elles étaient venues s'installer.

Cette première tentative fut de très courte durée, mais néanmoins, il faut la considérer comme une idée ayant laissé une forte racine dans toutes les grandes âmes yougoslaves.

Au VII^e siècle, les Slovènes eurent déjà un Etat. Mais il

(1) Yougoslave veut dire Slave du Sud. Peuvent donc être considérés comme tels les Serbes, les Croates, les Slovènes et même les Bulgares. Ces derniers pourtant sont d'origine tartare, slavisés au VIII^e siècle lors de leur pénétration dans les Balkans.

dura fort peu, les Allemands de Styrie ayant envahi leur territoire.

Au X^e siècle, les Croates eurent aussi le leur qui dura jusqu'au XI^e siècle, époque à laquelle ils sont soumis à l'autorité magyare.

Les Serbes formèrent leur premier Etat au X^e siècle et sous la Dynastie des *Nemanjitch* qui régna deux siècles, celui-ci devint très puissant avec le règne du *tsar Douchane*.

Après la désastreuse bataille de Kossovo (1389), les provinces Serbes, une à une, tombèrent toutes successivement sous la domination turque, la dernière en 1496, de sorte qu'à partir de la fin du XV^e siècle, toutes les tribus de la même et grande famille yougoslave furent sous la domination soit turque, soit magyare, soit allemande styrienne.

Cet asservissement dura cinq siècles. En 1804, un héros populaire, *Karageorges* (1) (Georges-le-Noir), bisaïeul du Roi actuel, suscita la première insurrection serbe, qui quoique avortée, fut le premier signal des luttes pour l'indépendance.

En 1815, un autre héros populaire, *Miloche Obrénovitch*, s'insurgea à nouveau contre les Turcs et fut le premier prince du nouvel Etat vassal formé de six petites provinces turques.

Ce n'est qu'au moment où *Alexandre Karageorgevitch* — grand-père du Roi actuel — vint au pouvoir en 1842, que le mouvement pour la libération des frères yougoslaves, restés sous le joug étranger, prit des proportions plus grandes. En 1844, le prince élabore un programme dans lequel il dit : « La Serbie doit avoir pleinement conscience de son rôle dans l'œuvre de résurrection des peuples slaves. »

Depuis, et jusqu'à la Grande Guerre, cette idée continue à se développer et à se propager de plus en plus. Tant dans

(1) C'est de lui que la dynastie actuelle porte le nom de Karageorgevitch.

les pays yougoslaves soumis à l'autorité austro-hongroise que dans ceux soumis à l'autorité turque. La Serbie étant Etat libre et indépendant se trouva naturellement à la tête de ce mouvement qui, accéléré par la Grande Guerre, aboutit :

D'abord en 1914 (7 Décembre) à la déclaration gouvernementale devant la *Skoupchtina* (1) et dans laquelle on pouvait lire le passage suivant :

« Le gouvernement royal considère comme sa tâche la plus importante et unique dans ces moments tragiques d'assurer le succès de cette grande conflagration qui, dès son début, est devenue en même temps une lutte pour l'émancipation et l'union de nos frères Serbes, Croates et Slovènes. »

Puis vint la déclaration de Corfou de 1917 contenant les bases essentielles du futur Etat yougoslave et signée par les représentants de la Serbie et les délégués du « Comité Yougoslave » représentant les Croates et les Slovènes.

Dès la fin des hostilités, le Gouvernement serbe rentre à Belgrade et le 1^{er} Décembre 1918 fut proclamée « l'union de tous les Yougoslaves en un Etat libre et indépendant » sous la dénomination du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (1).

§ II.

Situation géographique. — Richesses naturelles. — Population.

La plus grande partie de la Yougoslavie étant comprise dans la Péninsule Balkanique qui relie l'Orient à l'Occident a par conséquent une importance de tout premier ordre au point de vue des communications internationales. La voie

(1) Chambre des députés.

(2) Pour la formation de l'Etat yougoslave, voir l'excellente thèse de M. Zarane Tomitch : *La formation de l'Etat yougoslave*, Paris, 1927.

ferrée qui va à Sofia, Constantinople et en Asie-Mineure passe par Belgrade, ainsi que celle qui conduit à Salonique et Athènes. Les voies navigables sont très nombreuses. Le Danube qui a pour toute l'Europe une si grande importance a une grande partie de son cours en Yougoslavie.

A part cette valeur à la fois stratégique et internationale de sa position géographique, la Yougoslavie est un pays agricole très fertile. Ses nombreux pâturages lui permettent un élevage très apprécié. Quant à ses immenses forêts et à ses mines de charbon, de fer et de cuivre, leur richesse inestimable est encore loin d'être exploitée à plein rendement.

La côte dalmate avec ses nombreux ports sur l'Adriatique relie la Yougoslavie aux lignes maritimes internationales.

La population qui compte actuellement près de 13 millions d'habitants, est surtout paysanne et s'occupe en général d'agriculture et d'élevage. Elle occupe 250.000 kilomètres carrés, soit 50 habitant par kilomètre carré.

Le climat est très favorable à ces genres d'occupations.

L'industrie est peu développée, quoique la période d'après-guerre ait été marquée par des progrès industriels appréciables.

CHAPITRE II

LA SITUATION POLITIQUE EN YUGOSLAVIE AVANT LE REGIME ABSOLU.

§ I.

Situation générale. — La question croate et la revision de la Constitution. — Les successions de divers gouvernements. — L'attentat à la Skoupchtina.

Un Etat composé d'une population homogène, puisque 90 pour cent sont de la grande famille yougoslave, ayant des richesses naturelles considérables, dont une grande partie encore inexploitée, peut sans exagération prétendre à un grand développement économique qui permettra à ce peuple jusqu'ici si éprouvé d'espérer une ère de prospérité en dédommagement de ses souffrances passées.

L'expansion de la situation économique était toute indiquée par les circonstances elles-mêmes ; tout le monde s'attendait après la guerre à ce que l'union des Serbes, Croates et Slovènes apportât une période nouvelle de civilisation et de richesse générale.

Le peuple ne demandait qu'à se mettre au travail.

Mais malgré tous ces avantages naturels et ethniques, si favorables soient-ils, un peuple ne peut réaliser son développement normal surtout dans le domaine économique que s'il a à sa tête une élite capable de le guider.

Malheureusement, les dirigeants de la politique yougoslave ne furent pas à la hauteur de leur tâche.

Sans doute les difficultés étaient grandes qui ont pu surgir lors de l'organisation et de la réorganisation d'un Etat tel que la Yougoslavie, où il y avait beaucoup à créer et beaucoup à modifier. Mais le régime parlementaire, tel qu'il a fonctionné pendant dix ans de son existence, s'est montré tout à fait incapable de conduire ce jeune Etat dans les voies de réalisation sociales et économiques que le peuple attendait de cette union si longtemps souhaitée.

Au lieu des améliorations escomptées, dans tous les domaines on constatait au fur et à mesure qu'on s'éloignait de 1918 des résultats tout à fait contraires. Lenteurs et désordre dans l'Administration, pléthore de fonctionnaires, corruption, abus et tracasseries policières, usurpation du pouvoir discrétionnaire par les ministres en exercice, élections falsifiées, législation non unifiée. Puis, et ce qui a particulièrement discrédité le régime parlementaire yougoslave et provoqué des mécontentements dans le peuple depuis plusieurs années déjà, c'est la pression politique des gouvernants sur toutes les questions à l'ordre du jour.

L'élément politique, placé toujours au premier plan, refoula impitoyablement l'intérêt général et la liberté des citoyens. L'intérêt politique apparaissant comme le plus important à satisfaire, sans qu'on se souciât de la répercussion future de pareils agissements sur les intérêts particuliers, sur la puissance économique du pays et par suite sur l'Etat lui-même.

La plus lourde faute commise par les dirigeants de la politique yougoslave est donc d'avoir toujours sacrifié l'Etat et les citoyens pour contenter et donner satisfaction avant tout aux demandes et prétentions des politiciens.

En 1918, Belgrade, la capitale de l'ancienne Serbie, est devenue la capitale du Royaume uni. Surélevée et dominant

les plaines fertiles de la Voïvodine, au confluent de la Save et du Danube, elle apparaît avec sa forteresse romaine comme une ville des plus curieuses qui puisse être. Unique capitale au monde jouissant d'une pareille position, elle offre l'aspect d'une ville en pleine évolution et d'autre part à sa vue, on comprend facilement le grand rôle que ce point stratégique mondial a joué dans l'histoire des peuples.

De 90.000 habitants qu'elle avait en 1912, elle en a actuellement 250.000. Rapide évolution ! Mais ce qui est plus appréciable encore, c'est la transformation de la cité orientale d'avant-guerre qui est devenue une ville occidentale dans toute l'acception du mot.

En 1918, la moitié des maisons étant encore détruites par le bombardement autrichien, s'assembla aussitôt après la proclamation de l'union une « Chambre Provisoire des Représentants de la Nation », le « *Privremeno Narodno Predstavništvo* ». Dans cette Chambre siégeaient les députés serbes d'une part, les représentants des provinces unies de l'autre. N'ayant pas d'autre palais disponible, elle siégea à l'Ancien Palais Royal, qui avait été construit sous la dynastie des *Obrénovitch* (1), et qui avant la guerre était le Palais du *Roi Pierre I^{er} Karageorgevitch*. La Chambre des Représentants prépara les élections de la Constituante qui se passèrent régulièrement.

C'étaient les débuts de la vie politique yougoslave qui, dès sa naissance, fut marquée par des troubles de toute sorte.

Le parti paysan croate qui s'intitulait lui-même alors parti paysan républicain et manifestait des tendances séparatistes, avec à sa tête *M. Stepane Raditch*, refusait de siéger à la

(1) La dynastie *Obrénovitch* a été détrônée en 1903.

Constituante qui se préparait à créer la Monarchie de l'Union Yougoslave.

Récriminant sans autre précision sur une prétendue inégalité à leur détriment entre Serbes et Croates dans la nouvelle Union, ils allaient quelquefois jusqu'à prétendre, se basant sur les raisons historiques, que les Serbes et les Croates n'étaient pas un même peuple, ni deux branches de la même et grande famille yougoslave.

En quoi consistait exactement la question croate ? Les causes de divergence étaient plus superficielles que certains intéressés ne voulaient le faire croire à l'opinion étrangère.

Avant la Grande Guerre, la Croatie était sous la domination austro-hongroise. En 1903, M. Stepane Raditch fonda le parti « populaire paysan croate » et dès cette époque, engagea une lutte opiniâtre contre l'impérialisme des gouvernants. Abondant en idées sociales et politiques, très éloquent, c'était un chef d'opposition de tout premier ordre. Une grande partie de la Croatie était avec lui, d'autant plus qu'une politique d'opposition apparaissait alors comme toute naturelle. C'était un esprit indomptable et un chef intranquillisant. Ses méthodes étaient bonnes pour combattre la tyrannie austro-hongroise alors. Mais une fois la Croatie entrée dans l'union yougoslave, M. Raditch aurait dû en changer. Au contraire. Avec la même hardiesse, il engagea contre le gouvernement de Belgrade la même lutte acharnée qu'autrefois contre celui de Vienne. Les conséquences en étaient très nuisibles surtout dans un Etat en pleine formation. En tous cas, les objections ethniques soulevées par le parti paysan croate étaient certainement dénuées de tout fondement.

L'argument de l'inégalité existant au détriment des Croates, excellent moyen de passionner le débat électoral,

n'était pas plus fondé et restait d'ailleurs toujours dans le vague. A toute réunion publique, le parti paysan croate demandait l'égalité, mais jamais il n'a dit en quoi consistait exactement cette égalité si ardemment réclamée. Ceux qui soutenaient que la plupart des fonctionnaires étaient Serbes n'avaient jamais consulté les statistiques, car ils y auraient trouvé le contraire, à savoir que proportionnellement le nombre des fonctionnaires croates dépassait en pourcentage dans la Nation, celui des fonctionnaires provenant des autres régions.

Dans le cadre des officiers supérieurs, il n'y a pas, il est vrai, beaucoup de Croates : situation momentanée et très compréhensible, car l'origine ex-austro-hongroise des officiers croates empêche leur accession aux postes militaires supérieurs réservés naturellement par préférence, aux officiers de l'armée serbe de la guerre. Seulement, en ce qui concerne les postes de la diplomatie, les griefs des Croates paraissent justifiés : les diplomates de carrière qui occupaient des postes à l'étranger ne pouvaient être changés subitement pour la simple raison qu'il y avait à satisfaire les nouveaux venus, même Croates. *M. Troumbitch*, Ministre des Affaires Etrangères, s'est bien aperçu, quoique Croate, de la gravité d'une telle opération, et c'est pourquoi pendant qu'il était Ministre, aucun changement n'a été fait, qui d'ailleurs, aurait eu des répercussions budgétaires coûteuses. Cette situation était également momentanée. Mais en ce qui concerne le recrutement des jeunes diplomates, il y avait une injustice à réparer en faveur de tous les aspirants à la diplomatie et plus spécialement en faveur des Croates.

L'inégalité en matière d'impôts existait également alors, et provenait en général de la législation non unifiée. Mais ces inégalités n'étaient pas la plupart du temps défavorables aux

Croates. C'est surtout la Voïvodine, région très riche, qui supportait la plus lourde charge fiscale et dont la majorité des citoyens est serbe.

En ce qui concerne la large autonomie et une forme d'Etat plutôt fédérale, que réclamaient les Croates, cette question avait en sa faveur, il est vrai, de nombreux arguments, mais comme elle fut tranchée par la Constitution de 1921, dite « *Constitution de Vidovdane* », qui prévoyait une Yougoslavie centralisée, il y avait des difficultés très grandes à envisager une modification quelconque à ce sujet. En effet, cette Constitution prévoyait dans quels cas et avec quelle majorité on pouvait procéder à une revision que les Croates réclamaient. Pourtant, cette majorité ne pouvait pas se former sans les partis qui avaient voté cette Constitution et qui s'opposaient nettement à toute revision. L'article 126 de la Constitution de 1921 prévoyait notamment qu'une majorité de trois cinquièmes du nombre total des députés était nécessaire pour procéder à une revision. Comme la Skoupchtina comptait 315 membres et que les députés Croates n'étaient que 60, il n'y avait aucune chance de réussite. Même si on ajoutait les 20 députés démocrates indépendants, qui les temps derniers, avaient également quelques tendances dans ce sens. Donc, cette revision qui était — il n'y a aucun doute — opportune, ne pouvait s'effectuer alors. *La difficulté du problème se trouvait dans le régime parlementaire par suite de la procédure prévue.*

Une déconcentration et même peut-être une décentralisation était opportune, mais nous sommes loin d'admettre qu'il y avait nécessité d'instituer un Etat fédéral comme certains députés Croates le demandaient. Ceux-ci oubliaient que la création d'un tel Etat nécessite des conditions préalables dues à un long passé historique, qui faisaient complètement

défaut à la Yougoslavie. Ils oubliaient aussi, que l'Etat fédéral n'est la plupart du temps qu'un Etat qui évolue vers la forme de l'Etat unitaire. L'augmentation constante des attributions du pouvoir central en sont la meilleure preuve.

D'ailleurs, la supériorité de l'Etat unitaire est incontestable. Voilà ce que dit à ce sujet M. Gidel après avoir fait la comparaison des deux systèmes :

« Malgré tout, et en ayant fait le bilan impartial des avantages et de l'Etat unitaire et de l'Etat composé, on est forcé de conclure que l'avantage reste à l'Etat unitaire. Et, étant donné cette énorme supériorité des gouvernements unitaires sur les gouvernements multiples, on pourrait se demander comment il y a des Etats multiples si on ne se rappelait que l'établissement des gouvernements multiples tient presque exclusivement à des raisons historiques. » (1).

Personne ne saurait méconnaître la justesse de cette opinion.

Bref, quoique l'on considérât ces causes de la discorde serbo-croate comme essentielles, nous prétendons qu'il n'en est rien. Pour la plupart, c'étaient des conséquences plus ou moins directes de la situation complexe dans laquelle se trouvait alors la Yougoslavie — donc situation momentanée.

Cela signifie-t-il que la question croate n'existe pas ? Pas du tout. Il y avait, et il y a encore, quoique dans une proportion sensiblement amoindrie, une différence entre Serbes et Croates. Il est hors de doute pourtant que ce n'est point une inégalité quelconque qui était ou qui peut être la caractéristique de cette différence. Il faut remonter à la période d'avant-guerre pour trouver les causes originaires et réelles de cette différence. Avant la Grande Guerre, la Croatie était

(1) Gidel, *Cours de Droit constitutionnel comparé*, Paris, 1927-28, p. 49.

sous l'autorité austro-hongroise qui pourtant lui avait donné une certaine autonomie. La Serbie était Etat libre et indépendant. La situation juridique de ces deux pays était donc contraire. A la différence de la situation juridique répondait une évolution différente de mœurs, de méthode, de mentalité et de civilisation même. La culture de l'esprit d'opposition était toute naturelle dans les pays slaves soumis à la domination austro-hongroise, d'où une méthode particulière d'agir et de procéder s'élabora force de circonstances.

Après l'union, une collision dans les méthodes d'agir entre Serbes et Croates se produisit. La méthode des agissements énergiques et quelquefois brusques tout en étant sincères dans la plupart des cas s'opposa à la méthode lente, pleine de tactique et d'organisation, pourtant sournoise et des fois têtue.

Cette collision qui mit aux prises si souvent les politiciens qui ne pouvaient presque en aucun cas s'approuver les actes des uns et des autres, était pourtant toute naturelle et provenait de la différence des régimes politiques auxquels ces deux pays étaient soumis avant leur union.

En plus de cela, la religion jouait incontestablement un certain rôle dans ces divergences de vue. La majorité des Croates est catholique, tandis que les Serbes sont presque tous orthodoxes.

Puis, la période qui suivit l'union ne fut pas marquée immédiatement par une vie commune. La connaissance mutuelle faisait défaut sur de nombreux points. C'était à part d'autres, également la conséquence de la situation géographique des provinces unies qui ne représentaient pas une unité, une entité obligée à la copénétration, qui souvent était due au manque des moyens de communication nécessaires.

D'autre part, l'unité spirituelle si nécessaire au début de

la vie du nouvel Etat n'avait pas encore atteint le degré de maturité suffisante, qui d'ailleurs fut affaiblie par les éléments politiques qui dans cette période furent prédominants. Il est vrai que depuis le XIX^e siècle, dans tous les pays yougoslaves, libres ou non, l'idée de l'union se propageait sans cesse. La dynastie Karageorgevitch fournit un effort considérable pour la réalisation de ces idées. Après la Guerre Balkanique de 1912-1913, la Serbie considérablement agrandie, représentait une unité sérieuse contre l'impérialisme austro-hongrois. Pourtant, elle était épuisée par les deux guerres successives contre les Turcs et contre les Bulgares, et l'Empire austro-hongrois voyait le moment très propice pour la réalisation du projet pangermanique et surtout pour mettre fin une fois pour toutes aux aspirations des Yougoslaves, qui auraient peut-être pu se réaliser dans l'hypothèse d'une Serbie puissante.

Les ennemis de la Serbie trouvèrent dans l'attentat de Sarajevo de 1914 un excellent prétexte pour déclancher la guerre. Cet attentat n'était donc pas une cause de la Grande Guerre, mais une simple prétexte invoqué au moment propice pour les puissances centrales. Il serait absurde dans ces conditions de vouloir rejeter une responsabilité quelconque de la guerre sur la Serbie.

La Serbie ne pouvait prétendre à une guerre contre l'Autriche-Hongrie, que pour l'union de tous les Yougoslaves, c'est-à-dire pour la libération de ses frères soumis à son autorité, les frères qui étaient sous les Turcs, étant libérés après la guerre de 1912-13.

Mais deux guerres successives l'avaient sérieusement épuisée ; puis, ce qui est très important encore, l'unité spirituelle entre tous les Yougoslaves n'avait pas encore, comme nous l'avons déjà dit, la maturité nécessaire. Les divergences

et les discussions entre les frères unis après 1918 dans un même Etat en sont une preuve suffisante.

Par conséquent, c'est une preuve de plus, que rejeter la responsabilité de la Grande Guerre sur la Serbie est un nonsens, une absurdité même, et que ceux qui ont l'audace de soutenir encore aujourd'hui le contraire, font preuve d'une trop grande partialité pour qu'on puisse se fier à leur raisonnement.

Revenons à notre propre sujet. Le manque de l'esprit national unitaire complètement mûr, avec les autres causes ci-dessus exposées, furent donc les causes essentielles des divergences serbo-croates.

Pourtant, le parti paysan croate malgré l'imprécision et l'inexactitude de ses arguments, avait un ascendant considérable sur les masses paysannes. Evidemment, le brillant chef de parti M. Raditch savait tirer profit de tout, pour rester presque le maître absolu dans ces contrées, qu'il tenait sous le charme de son verbe. Il ne se faisait pas faute, souvent même, d'abuser de la confiance pour ainsi dire aveugle que lui accordaient ces populations par ailleurs naturellement paisibles. C'était un esprit vif et perspicace, parfois même déconcertant et paradoxal. On le voyait à la Skoupchtina lorsqu'il était ministre, traiter de « porc » un de ses collègues ; quand il était dans l'opposition, féliciter chaleureusement un ministre au pouvoir en criant : « Vive le Ministre ! » Il est évidemment très regrettable que M. Raditch n'ait pas employé son activité si exubérante à collaborer avec les autres partis car il aurait pu être alors un manieur d'hommes et — qui sait ? — un grand homme d'Etat.

Bref, ce même Raditch en 1924, arrive enfin à Belgrade, fait table rase des doctrines républicaines, n'appela plus son parti républicain et reconnut la Constitution centraliste

monarchique de 1921. Il fait confiance au gouvernement *Davidovitch*, chef du parti démocrate, sans toutefois en faire partie. C'était déjà le quinzième Ministère depuis l'Union, c'est-à-dire depuis 1918. Mais cette situation ne dura guère. Les démocrates étaient déjà divisés en deux fractions dont l'une avait gardé comme chef M. Davidovitch et l'autre prit pour chef M. *Pribitchevitch*. Les premiers continuèrent à s'appeler simplement « démocrates », les autres se donnèrent le nom de « démocrates indépendants ».

Alors, le 6 Novembre 1924, fut constitué un nouveau Ministère sous la présidence de M. *Pachitch*, le grand chef du parti le plus puissant dans le pays, le parti radical. N'ayant pas la confiance de la Skoupchtina, celle-ci fut dissoute. C'était déjà son neuvième Ministère depuis l'Union, et seizième du nombre total. Pourtant, les élections ne donnèrent pas un résultat susceptible d'assurer à un Ministère quelconque la stabilité nécessaire, les partis ne pouvant arriver à une entente durable.

Le grand homme d'Etat qu'était M. Pachitch réussit cependant enfin à faire un compromis avec le parti Raditch, et le 29 Avril 1925 fut constitué le premier ministère dont les Croates-raditchistes faisaient parti. M. Pachitch tomba peu après malade et partit pour la Côte d'Azur, tandis que la Présidence du Conseil fut confiée au radical *Ouzounovitch*. La période qui suivit la constitution de ce ministère fut marquée par un résultat tout à fait inattendu, car M. Raditch, brillant chef d'opposition, se montra beaucoup moins apte de gouverner. Il provoqua en quelques mois quatre crises ministérielles pour enfin être éliminé du ministère sur le conseil de son propre parti.

Mais la coalition des radicaux et raditchistes ne dura guère, car bien qu'ils fissent partie du ministère, ces derniers agis-

saient souvent d'accord avec l'opposition, ce qui obligea M. Ouzounovitch à démissionner six fois en un an. Inlassablement, il reconstituait son ministère en faisant appel aux raditchistes et souvent même aux personnalités démissionnaires. Deux fois, le Roi refusa la démission du ministère.

Le 10 Décembre 1926, mourut subitement M. Pachitch, le grand leader radical. Les luttes intestines qui se dessinaient déjà de son vivant, mais que son énergie réprimait, s'accrochèrent dans son parti ; elles atteignirent bientôt leur comble. La mort de M. Pachitch a provoqué une grande émotion dans tout le pays, d'autant qu'elle est survenue à l'improviste. Le 9 Décembre, il était en audience au Palais royal ; c'est le lendemain à l'aube qu'il expirait. Au moment où on attendait de sa grande expérience une issue heureuse à la situation politique délicate, il disparut. Il était déjà âgé. Il avait quatre-vingts ans. Pourtant, huit mois auparavant, il était encore Président du Conseil.

Au commencement d'Avril 1927, le dernier ministère Ouzounovitch démissionna. C'était, d'une part, la conséquence de la versatilité des raditchistes et, de l'autre, des luttes dans le parti radical où plusieurs courants étaient en train de se former.

Aucune combinaison n'était plus possible avec la Skoupchtina existante, élue en Février 1925.

Que faire dans une situation aussi délicate ?... Le Souverain n'hésita pas ; Il prit la sage décision de faire appel à l'opinion publique après avoir confié le Ministère à M. Voukitchevitch (1), radical indépendant. Ce gouvernement

(1) Encore, en 1925, M. Voukitchevitch avait avec M. Yovanovitch, ancien Président de la Skoupchtina comme chef, quitté le parti radical proprement dit, pour former le parti des radicaux indépendants, connus sous le nom de anti-corruptionnistes, car c'est sur une question de corruption où étaient compromises quelques personnes de l'entourage de M. Pachitch que cette sécession fut décidée.

fut chargé de nouvelles élections législatives. Aussitôt M. Voukitchevitch fut réintégré dans le parti radical proprement dit. Ce gouvernement était très puissant, étant composé des radicaux, des démocrates, du parti musulman de *M. Spaho* et du parti slovène de *M. Korochetz*. Il n'y avait que les raditchistes et les démocrates indépendants qui fussent dans l'opposition. A leur tour, ils formèrent « la coalition paysano-démocrate » pour pouvoir opérer une opposition encore plus puissante. La coalition gouvernementale s'intitulait « coalition quatuore ».

Il est intéressant de remarquer que *M. Trifkovitch*, Président de la Skoupchtina dissoute d'alors et radical, au moment où il était consulté par le Roi selon les rites parlementaires pour le dénouement de la crise, avait proposé M. Voukitchevitch. Ce dernier, pourtant, érigea sa propre liste dans la circonscription où M. Trifkovitch était candidat et le battit à une grande majorité.

Les partis gouvernementaux qui avaient une forte majorité dans la Skoupchtina dissoute, après les élections de 1927 (11 Novembre), n'en sortirent guère renforcés. Mais le gouvernement était beaucoup moins stable à cause des divisions qui se marquaient dans les partis gouvernementaux eux-mêmes. Dans le parti radical trois courants apparaissaient nettement : le courant de *M. Voukitchevitch*, le plus puissant ; celui des *Pachitchistes* et celui du « Centre » de *M. Ouzounovitch* et *M. Maximovitch*, qui étaient alors à peu près de la même force. Le parti démocrate, de son côté, avait deux courants : celui de *M. Davidovitch*, chef du parti, et celui de *M. Marinkovitch*, Ministre des Affaires Etrangères.

Dans cette situation, la stabilité du gouvernement était déjà mise en doute, ce qui d'ailleurs obligea *M. Voukitchevitch* à démissionner et à remanier son cabinet pour donner

satisfaction aux différents courants existants à la date du 23 Janvier 1928.

La « coalition paysano-démocrate » accentua sa lutte acharnée contre le gouvernement. Ce dernier vit de nouveaux mécontents dans sa majorité et après les tristes événements du 20 Juin 1928, le cabinet Voukitchevitch démissionna de nouveau pour être formé par le leader slovène, *M. Korochetz* le 28 Juillet 1928, avec les mêmes partis.

Le 20 Juin, des événements peu souhaités se sont déroulés à la Skoupchtina. L'excitation des passions politiques a atteint le point culminant ce jour-là. La séance fut ouverte par le Président *M. Ninko Péritch* à 9 h. 45. Après la lecture du compte-rendu de la dernière séance, plusieurs députés demandèrent la parole pour la rectification du dit compte-rendu et *M. Pounicha Ratchitch* pour une explication personnelle.

Au moment où le dernier orateur pour la rectification du compte rendu, *M. Toma Popovitch* (député démocrate) parlait, il fut interrompu à plusieurs reprises par l'opposition. Les injures de toutes sortes affluaient des deux parts. Tapage des pupitres. Vacarme. Le Président fut obligé de suspendre la séance.

La séance reprise, le Président donna la parole à *M. Pounicha Ratchitch*, député monténégrin, appartenant au parti radical, pour une explication personnelle. Celui-ci critiquait l'obstruction que faisait constamment l'opposition (la coalition paysano-démocrate) et les expressions dont elle se servait. Il fut interrompu à plusieurs reprises. Le Président intervint en demandant la paix et expliquait que l'orateur n'a que cinq minutes à parler suivant le règlement, et qu'on avait tout intérêt à le laisser parler en paix. Après une

seconde intervention du Président qui calmait l'Assemblée, *M. Pounicha Ratchitch* continuait à parler ainsi :

« Il y a quelques années qu'il fallait que notre Etat soit consolidé, que notre peuple profite de ce qu'il a obtenu de la guerre, avec son héroïsme et sa fidélité envers les Alliés ; pourtant, pendant ce temps une partie de notre peuple s'est servi ce qu'il y a de pire, des calomnies pour empêcher la stabilisation, et trahir les intérêts de notre peuple et de notre Etat. » (1).

(Grand vacarme dans la salle) (1).

M. Pernar, député raditchiste, cria alors à *M. Ratchitch* : « Vous avez volé les begs » (1). Ces paroles prononcées, *M. Pounicha Ratchitch* se dirigea vers la tribune en s'adressant au Président : « Je demande à M. le Président que vous le punissiez, ou bien je le punirai moi-même. *(Vacarme dans la salle. Protestations)*. Quiconque essayerait de s'interposer entre moi et *Pernar* sera tué. » *(Tumulte formidable)*. Le Président suspend la séance à 11 h. 20 (1).

Puis *M. Ratchitch* une fois monté à la tribune, se tourna pour voir pourquoi le Président ne disait rien ; ne le voyant plus, il demanda à *M. Pernar* de s'excuser en lui criant : « Excuse-toi ! » A ces paroles, *M. Pernar ne répondait pas*, ne concevant sans doute pas la gravité de la situation. Alors *M. Ratchitch*, perdant son sang-froid, devenu tout à coup pâle, mit sa main gauche dans la poche de devant de pantalon, puis brusquement il porta la main droite sur sa poche arrière et sortit son revolver. Derrière lui, plusieurs Ministres étaient à leur banc. *M. Vouitchitch*, Ministre de la Justice et radical, voyant la gravité de la situation, prit

(1) Documents officiels. Compte-rendu de la Skoupchtina. Livre VIII, année 1928, p. 539.

subitement M. Ratchitch par la main dans laquelle il tenait son revolver. Ce dernier pourtant, retira brusquement sa main en criant : « Laisse-moi... ou je te tue », puis, se tournant vers l'Assemblée, il tira dans le groupe des députés raditchistes. Cinq coups tirés, cinq hommes s'affaissèrent. Deux furent tués : M. Pavlé (Paul) Raditch, neveu de M. Stepan Raditch et M. Basaritchek. M. Stepane Raditch, M. Pernar et M. Grandja furent blessés. Le drame s'est déroulé exactement à 11 h. 25, c'est-à-dire cinq minutes après la suspension de la séance (1).

M. Stepan Raditch, rétabli de sa blessure dans le ventre, mourut pourtant le 8 Août 1928. En mourant, il a prononcé les paroles suivantes : « Pensez au Roi, Vive le Roi ! »... Pourtant, cinq ans auparavant, il était chef du parti républicain croate (2).

C'est ainsi que les passions se firent jour. Peu d'hommes politiques surent garder leur sang-froid. Aucun d'eux pourtant, si passionnés, si excités qu'ils fussent, n'eut été jusqu'à l'assassinat.

Aussi, paraît-il assez étonnant de trouver sous la plume d'un publiciste serbe qui comme le font trop souvent ses pareils, parle de ce qui est inexact : « Le parti radical décida aussi de destituer le Président de la Chambre M. Péritch, lui exprimant ainsi un blâme indirect pour la journée du 20 Juin... » (3).

(1) La description de l'attentat a été faite d'après les renseignements que nous ont fourni quelques députés qui ont assisté à cette séance et d'après la *Politika* du 21 Juin 1928.

(2) Quant à M. Pournicha Ratchitch, il fut jugé par la Cour d'Assises de Belgrade et condamné à la peine capitale pour assassinat sans préméditation, à vingt ans de travaux forcés, qu'il est en train d'expier à la prison de Pojarevatz.

(3) *Revue de Genève*, Mars 1929. *La Dictature en Yougoslavie*, par Lazare Marcovitch, p. 634

Nous avons vu dans quelles circonstances le drame s'est déroulé. M. Péritch avait suspendu la séance cinq minutes avant l'attentat. Il serait enfantin de rejeter une responsabilité quelconque sur qui que ce soit, outre l'assassin. Dire que le parti radical ait décidé d'exprimer un blâme à M. Péritch est une chose qui ne correspond pas à la réalité (1).

Bref, le triste événement de la Skoupchtina fut déploré par le pays tout entier. Aussi il conduisit la situation politique dans une impasse des plus redoutables. La question croate dans un état plus aigu encore, la stabilité gouvernementale douteuse, la nature elle-même donnait des mauvaises récoltes, le peuple perdait confiance dans l'autorité gouvernementale et doutait dans la consolidation de l'Etat.

Voilà la situation dans laquelle se trouvait la Yougoslavie à la fin du régime parlementaire. Quant à son bilan, il nous démontre bien la constante instabilité politique et l'absence de l'unité complète de l'esprit national. *Vingt-cinq ministères se succédèrent en dix ans*, UN SEUL FUT RENVERSÉ A LA SKOUPCHTINA. *Aucune Skoupchtina ne siégea ses quatre ans réglementaires.*

(1) Nous apportons les éclaircissements nécessaires à ce sujet. Tous les ans, à l'ouverture de la session ordinaire de la Skoupchtina du 20 Octobre, on procédait à l'élection du bureau. Dans ce but, le 19 Octobre 1928, se réunit à la Chambre le parti radical pour préparer cette élection. Au début de la séance, M. Nikolitch propose que M. Péritch conserve son poste de Président de la Chambre. A l'unanimité, des cris : « Vive le Président ! » saluèrent cette proposition. Deux députés seulement manifestèrent leur mécontentement, dont un très visiblement. Ce fut précisément M. Lazare Marcovitch. A la suite de ces acclamations, M. Péritch remercie ses camarades en déclarant *qu'il ne peut accepter ce poste pour des raisons de santé*. C'est donc M. Péritch lui-même qui a refusé, et non le parti radical qui l'a destitué comme le dit à tort M. Marcovitch dans son article de la *Revue de Genève*. D'ailleurs, M. Péritch avait refusé pour les mêmes raisons d'entrer dans le gouvernement de M. Korochetz dans quel cas un Ministre aurait pris la Présidence de la Skoupchtina.

§ II.

Les élections. — La mauvaise loi électorale. — La question de l'unification de la législation. — L'Administration. — Le recrutement des fonctionnaires. — La question de la réforme agraire. — La question sanitaire et sociale. — La politique extérieure.

Pendant cette période de crise politique perpétuelle, que se passait-il dans le peuple, de quelle manière était-il représenté ? Que se passait-il dans l'Administration ? Que devenait l'unification de la législation et la réforme agraire et sociale ?

Les luttes entre les partis et les politiciens s'étaient transférées dans le peuple, qui dans certaines contrées devint si passionné pour les questions politiques qu'il sacrifiait tout pour le parti et ne se rendait plus compte de la gravité de ses agissements. Pourtant, ce peuple qui, souvent, donnait tout pour la politique, était dupe dans la plupart des cas et n'obtenait en échange de ses sacrifices, que des avantages illusoires. Dans certaines provinces, la police était toute puissante pour les questions d'élections politiques, ce qu'elle manifestait soit par la pression morale, soit même par contrainte physique pour aboutir au résultat voulu par les gouvernants.

D'autre part, les élections furent falsifiées, même après les votes émis parce que la manière employée le rendait facile. En effet, la manière employée pour procéder aux élections politiques, quoique ingénieuse, représente un caractère assez primitif. Pourtant, ce procédé ou un autre semblable s'imposait, puisque en Yougoslavie il y a à peu près 40 pour cent d'illettrés. On ne pouvait évidemment éliminer ces gens et les empêcher d'émettre leurs opinions. Le régime électoral était le suivant : Scrutin de liste par département. Dans la pièce où l'on vote, on dispose sur une table autant de boîtes qu'il

y a de listes, ces dernières étant collées sur le bas des boîtes derrière lesquelles se trouve un « gardien de boîte » appartenant au parti respectif.

Ces urnes ont une forme spéciale. Ce sont de petites caisses en bois, peintes de couleur verte, qui finissent avec un couvercle détachable qui est attaché à la boîte avec trois cadenas. Il finit en haut par un entonnoir rectangulaire. Les votes s'expriment par des petites boules en caoutchouc, que chaque votant dépose dans l'urne qu'il veut et qu'il obtient du Président du Bureau électoral. La boule remise à l'électeur, il doit la prendre dans sa main droite et commence à mettre cette main dans la première boîte, c'est-à-dire dans l'entonnoir de la boîte. Il fait ainsi par ordre jusqu'à la dernière. Dans celle qu'il veut il dépose la boule — sa voix. Après la dernière boîte, il doit montrer sa main droite ouverte, car il n'a pas droit d'emporter la boule, propriété d'Etat, et parce que, une fois entré dans la salle et la boule obtenue il doit voter. Pour que l'on n'entende pas la boule tomber au fond de l'urne, elle est arrêtée par un filet cloué à l'intérieur de celle-ci.

A la veille des élections, le Bureau électoral se réunit, compte les boules envoyées par le Ministère de l'Intérieur, le nombre devant correspondre au nombre des électeurs inscrits au registre de vote, homologué par le Tribunal Civil compétent. On constate que les urnes sont vides, puis on les ferme à trois cadenas dont les clés sont remises : une au Président du Bureau, une au gardien de la boîte et la troisième au maire, membre du Bureau. Puis on colle avec du papier la bouche — l'entonnoir — de chaque boîte. Le procès-verbal fait, tout le monde sort de la pièce qui, ensuite est fermée à clé et scellée. La clé de la porte est gardée par le Président du Bureau de vote.

Disons tout de suite que les trois cadenas étaient toujours pareils et qu'une seule clé les ouvrait tous. Comme le Président avait la clé de la pièce et le sceau avec lequel la porte avait été scellée, ainsi que la boîte de boules, la nuit il pouvait entrer et faire les opérations qui lui convenaient, notamment faire voter les morts et absents en mettant autant de boules dans la boîte qu'il voulait, qu'il pouvait en disposer d'après le nombre des morts et absents. Les falsifications de ce genre étaient très nombreuses. D'autres encore de toute sorte l'étaient pendant et après les élections. Nous avons été personnellement, en tant que licencié en droit et fonctionnaire au Ministère des Finances, Président du Bureau électoral dans une commune rurale près d'Uskub, pour les élections législatives de 1927. C'était une colonie albanaise. Sauf le secrétaire de la mairie et son greffier, il n'y avait que peu de gens lettrés. Les membres du Bureau électoral étaient tous illettrés. Le maire savait signer seulement... et en turc. Après la clôture des élections, au moment du dépouillement des voix, le Président du bureau, d'accord avec le secrétaire de la mairie, qui est d'office secrétaire du bureau électoral, pouvait insérer dans le procès-verbal le résultat qu'il voulait puisque personne ne savait lire. On pouvait même le faire devant leurs propres yeux. (Disons tout de suite que nous avons eu pleine conscience du rôle qui nous était confié et que nous sommes resté en dehors de toute influence). Heureusement, des cas semblables étaient très rares.

Les procédés employés par la police dans certaines contrées, même pendant les élections, étaient loin de présenter les garanties nécessaires du suffrage universel. Un despotisme répugnant fut exercé par elle. En voici un exemple typique : un sous-préfet avait placé devant une urne un gendarme, avec ordre de ne pas bouger, ce qui avait pour consé-

quence l'impossibilité physique de mettre des boules dans celle-ci sans bousculer le gendarme. Personne, évidemment, n'osait le faire.

A part ces falsifications dont les exemples frappants ne manquent pas, mais que nous ne pouvons énumérer faute de place, le vote plural fut pratiqué, surtout dans les villes où il y avait plusieurs bureaux de vote. Nous avons connu une personne qui avait voté pour les élections de 1927 à Belgrade 17 fois. Une fois pour elle et seize fois pour les morts ou absents. Pourtant, la loi disait que le vote était strictement personnel et unique.

En réalité, dans presque la moitié du pays, la police avait une influence considérable sur les électeurs, qui se manifestait surtout dans la période qui précédait les élections par des tracasseries de toute sorte. Comme nous l'avons vu, cette pression s'exerçait des fois même pendant les élections.

Quant à la loi électorale, elle-même était susceptible de donner des résultats tout à fait inattendus. Cette loi, votée en 1922, favorisait plutôt les majorités. Elle fut votée d'urgence pour, entre autres raisons, faire échec au fléau communiste qui, à ce moment, mettait le pays en danger. Mais une fois ce danger passé, on eut le tort de conserver la même loi sans lui apporter les modifications nécessaires. Elle servit comme base aux élections législatives en 1923, 1925 et 1927 en donnant quelquefois des résultats paradoxaux et contraires à toute logique. En 1923, à Zagreb, il y avait 17.773 votants. Le quotient était 5.925. Une liste obtint 6.636 voix et emporta les deux mandats que cette ville devait élire. Les autres listes dont une avec 4.742 voix n'ont eu aucun mandat, quoique ayant pourtant 11.137 voix. En 1925, dans un département, il y avait 21.657 votants. Le quotient était 5.414. La liste avec 6.146 voix obtint les trois mandats, tan-

dis que les autres avec 4.606 et 3.908 voix, n'en obtinrent aucun (1). Puis, cette loi prévoyait que la répartition du nombre des mandats sera faite suivant les statistiques de 1910. Pourtant depuis ce temps des mouvements très sérieux se sont produits dans la population, surtout au profit des grandes villes. Donc, à part les influences de toute sorte que nous venons de passer en revue, la véritable représentation du peuple fut souvent empêchée par la loi électorale elle-même.

D'ailleurs, les candidats à élire ou les élus étaient souvent des individus imposés à une circonscription soit par le chef de parti, soit par son comité central, de sorte que l' élu ne connaissant pas les vrais besoins de la contrée qu'il représente, n'était pas susceptible de protéger ses intérêts.

*
* *

Après dix ans d'existence, la Yougoslavie n'avait pour la plus grande part sa législation non encore unifiée, ce qui à part des faits curieux, causait des difficultés insurmontables inhérentes à cette diversité de législation. A Belgrade, on jugeait avec une loi et en face — de l'autre côté du Danube — à Zemlin avec une autre. A Belgrade, il n'y avait que le mariage religieux qui comptât, à Zemlin c'était le mariage civil. Les abus étaient très fréquents. Les lois fiscales n'étaient pas les mêmes pour tout le pays. On voyait alors que les citoyens d'un même Etat centralisé n'avaient pas les mêmes droits et les mêmes devoirs. Pourtant, des nombreux projets et propositions de loi étaient déposés depuis longtemps à la Skoupchtina, qui n'ayant jamais le temps de

(1) *Politika* du 9 Décembre 1928. *Politika* est le meilleur journal (quotidien) yougoslave. Son directeur est M. Vladislav Ribnikar.

les examiner, les laissait dormir dans ses archives. Il existait même un Ministère dans ce but, qui s'appelait « Ministère de l'Unification des Lois ». N'étant parvenu à aucun résultat, il fut supprimé en 1925.

L'Administration représentait aux yeux de tous les citoyens la plaie nationale qu'il fallait à tout prix opérer le plus tôt possible. Les hommes d'Etat s'apercevaient de cette gravité mais n'osaient pourtant faire aucune réforme à ce sujet. Pourquoi ? Tout le mal provenait des mauvais fonctionnaires, non qualifiés la plupart du temps et nommés pour des raisons d'ordre politique. En effet, vu le pouvoir discrétionnaire des Ministres qui leur donne le droit de nommer les fonctionnaires à leur gré, ils ont commis des abus qui méritent tout mépris. La situation était lamentable : on voyait des sous-préfets et commissaires de police ayant uniquement leur certificat d'études primaires, des inspecteurs et chefs de division aux Ministères, sans aucun diplôme et n'ayant jamais passé un concours. Un cas est à citer : un Directeur au Ministère de la Justice qui avait compétence sur une grande partie des tribunaux dans le pays *n'était pas licencié en droit*. Il n'y resta pas longtemps, il est vrai, mais il y fut. Puis le Ministre compétent ne le savait-il pas ?... Et lui-même, que pensait-il ?

Pendant ce temps, de nombreux licenciés en droit attendaient pour être nommés dans n'importe quel Ministère. Mais ils n'auraient jamais été une garantie aussi certaine pour la bataille électorale et une armée aussi obéissante pour exécuter les ordres des ministres et députés, avant, pendant et après les élections.

Les bons fonctionnaires étaient persécutés, on les déplaçait plusieurs fois par an. Autre cas : un sous-préfet a été déplacé cinq fois en quatorze mois et ses déplacements ont

coûté à l'Etat plus de 40.000 dinars (1). Un grand nombre des autres sous-préfets étaient déplacés une ou deux fois par an.

Un Etat de 13.000.000 d'habitants avec près de 200.000 fonctionnaires ! (2). Charge bien lourde pour son budget. Puis, le trop grand nombre était très nuisible aux traitements. En comparant les indices du coût de la vie des autres pays à celui de la Yougoslavie ainsi que les traitements, on voit que les fonctionnaires yougoslaves étaient les moins rémunérés. En effet, le coût de la vie a augmenté de seize à vingt fois depuis 1914, tandis que les traitements des fonctionnaires ne furent relevés que de huit à dix fois.

Les faibles traitements ont eu deux conséquences néfastes pour le pays. En premier lieu, on voyait les personnes capables ne voulant pas entrer dans l'Administration, puisque même le minimum d'existence n'était pas assuré. En deuxième lieu, une chose inévitable s'est produite. La corruption a commencé à prendre racine. C'était fatal. Les fonctionnaires non qualifiés, mal rémunérés et protégés pour des raisons politiques par des députés ou des ministres, se permettent d'abord discrètement, puis presque publiquement de demander des bakchiches. Alors, ce système amène la période lamentable du chantage, des vexations de toute sorte envers les citoyens et surtout envers ceux qui étaient d'un parti politique opposé à ceux qui détenaient le pouvoir. Il s'en suivit que l'accès de l'Administration fut ouvert aux uns et fermé aux autres. On forma deux camps, dont l'un privilégié obtenait tout avec facilité tandis que l'autre, constamment vexé, était impitoyablement repoussé.

(1) Un dinar vaut 45 centimes français.

(2) Par le budget déposé à la fin de 1928 pour l'année budgétaire 1929-1930, il était prévu exactement 183.424 fonctionnaires.

Il est vrai que le pouvoir judiciaire est resté toujours au-dessus des influences pécuniaires, quoique d'une indépendance parfois douteuse du côté politique.

Ce n'est qu'en 1925 que quelques efforts se firent sentir dans les partis politiques contre cet état de choses, surtout contre la corruption.

En 1923, la Skoupchtina avait voté la fameuse loi des fonctionnaires (1) qui est bien l'image de ceux qui l'ont préparée et votée. Contraire aux principes démocratiques et même à la Constitution de 1921, elle avait des fissures tellement nombreuses que plusieurs fois ceux mêmes qui l'avaient préparée et votée, déclaraient qu'une modification et une revision s'imposait. Naturellement, ils ne sont jamais parvenus à le faire.

L'égalité des citoyens qui doit être respectée suivant les principes démocratiques et la Constitution de 1921, plus spécialement encore au commencement de la vie d'un Etat nouveau, où il faut prendre en considération les susceptibilités des différentes branches de la même nation, il était frappant de voir ce principe même nié par la loi sur les fonctionnaires de 1923. Elle prévoit le recrutement des fonctionnaires *par le pouvoir discrétionnaire des Ministres compétents. Aucune formalité d'entrée pour ainsi dire, aucun concours.* Quelques conditions évidentes étaient exigées, tels que la nationalité, l'âge et diplômes. Les candidats qui aspiraient par exemple à entrer dans la diplomatie, déposent leurs demandes à n'importe quel moment au Ministère des Affaires Etrangères. Alors, le Ministre — s'il y a des possibilités budgétaires — nomme ceux qui lui plaisent, soit pour des raisons familiales ou autres personnelles, soit pour des rai-

(1) C'est la loi du 31 Juillet 1923.

sons politiques. Il s'en est suivi que ce mode de recrutement de fonctionnaires a très souvent éliminé les candidats les plus qualifiés parce qu'ils n'étaient pas suffisamment protégés auprès du Ministre compétent.

D'autre part, les gouvernements qui se sont succédés dans les premières années d'après-guerre, ont tous fait la même faute en envoyant en Vieille-Serbie et en Macédoine des fonctionnaires peu qualifiés et peu scrupuleux. D'une population paisible, ils ont créé un centre des mécontents soutenu par les agents étrangers et par les incursions des bandes armées d'Albanie et de la Bulgarie. Il est évident que certains Etats voisins n'avaient aucun intérêt à voir une Yougoslavie consolidée et ne tardèrent pas à profiter des erreurs commises par ses gouvernants dans le domaine de la politique intérieure et à les transférer sur le terrain de la politique internationale. Actuellement, la situation est beaucoup meilleure car les efforts du Souverain et des gouvernements postérieurs ont donné des résultats très satisfaisants. L'action civilisatrice exercée les dernières années en Macédoine et en Vieille Serbie a donné des fruits excellents. En tout cas, la question macédonienne n'existe plus, tant au point de vue intérieur qu'au point de vue international.

*
* *

Une autre question, celle de la réforme agraire, si importante pour un pays agricole comme la Yougoslavie, fut tranchée d'une manière vraiment regrettable. Pourtant, il existait un *Ministère de la Réforme Agraire*, qui fut chargé du partage des terres. Il montra une incapacité complète, car il n'avait aucun plan, aucune méthode, aucune politique constante dans l'exécution de la réforme agraire. En dix ans

de son existence, il partagea approximativement 600.000 arpents de terre et l'administration de ce Ministère pendant ce temps a coûté à l'Etat 520 millions de dinars, *ce qui fait la moitié de la valeur totale des terres partagées*. En plus de cela, elles furent mal partagées : les grands domaines disparaissaient, mais les petits ne donnaient qu'un rendement insignifiant, puisque les nouveaux propriétaires étaient des gens du métier peu expérimentés ou des gens qui n'étaient pas du métier et donnaient leurs terres en location ou en métayage. C'étaient toujours des éléments politiques qui prédominaient, de telle manière que l'on voyait des fonctionnaires, des avocats et même des commerçants de Belgrade ou des autres villes avoir des terres en Voïvodine ou en Vieille Serbie et Macédoine.

Voilà ce que dit à ce sujet *M. Ivchitch* dans sa thèse excellente (1) : « On a divisé les domaines arbitrairement, ou plutôt, on a dépouillé les propriétaires de leurs terres dans des intentions peu morales, on a attribué des terres aux bénéficiaires : intéressés locaux, colons et volontaires, sans tenir compte de leurs conditions économiques et sociales. La réforme en Yougoslavie n'a jamais été prise en mains par un Ministre ayant la volonté de diriger le travail dans le sens du bien général du pays. Tous les Ministres ont été des simples délégués du parti politique au pouvoir. »

Puis il dit plus loin : « Le principal souci des organes administratifs n'était autre que de *réduire uniquement les grands domaines* ; ils se sont préoccupés moins de pourvoir de terres les paysans pauvres, que de porter une grave atteinte à la propriété privée. De même, certains propriétaires même de propriété moyenne, avaient été dépouillés.

(1) *La réforme agraire en Yougoslavie*, Paris, thèse 1926, p. 355.

Par contre, on a complètement négligé de soumettre aux réformes « agraires » les surfaces qui sont restées sans aucune exploitation pendant des années. » (1).

Cette manière de procéder portait un coup des plus durs à la production agricole et par là à l'exportation de la Yougoslavie.

Plus loin, M. Ivchitch dit à la page 369 : « On a fait tant de fautes et tant de détours en considérant la réforme agraire comme une question *purement sociale*. » Nous irons plus loin et nous dirons que l'élément social n'était que secondaire et que la *cause principale des solutions prises était l'élément politique*. En effet, c'était le temps où il n'y avait que les voix électorales qui comptaient. Par conséquent, combien de profiteurs de la réforme agraire autant de voix électorales. Et pour avoir les voix même de ceux qui furent expropriés, on estimait leurs terres à une valeur bien supérieure à leur valeur réelle.

De telle façon que la « Réforme Agraire », au lieu de donner des bons résultats, n'en donna que de très mauvais. En effet, à part la diminution de la production, l'Etat en souffrit doublement : par la suprématie des intérêts politiques et l'affaiblissement de son autorité d'une part, et par l'obligation de déboursier des millions pour les expropriations effectuées.

Les bénéficiaires de la réforme agraire ne se trouvaient pas dans une situation brillante non plus, car l'organisation nécessaire à leur classe leur faisait totalement faute. D'ailleurs, l'attribution des terres qu'on leur faisait au titre d'affermage était une solution comme depuis toujours dans ces cas qui portait des conséquences désastreuses de toute sorte.

(1) *Op. cit.*, p. 356.

Et nous approuvons volontiers M. Ivchitch sur ce point lorsqu'il dit à la page 370 de sa thèse : « Après des années perdues dans les « réformes agraires », tous les gens consciencieux ont acquis la conviction que la réforme agraire ne peut exister que si l'on résout tous les problèmes qui relèvent soit de la politique agraire, soit de la politique agricole. C'est un programme de réformes qui dépasse le cadre étroit des « réformes » jusqu'à présent envisagées. »

*
* *

D'autre part, le régime parlementaire yougoslave avait bien pris soin de créer de nombreux ministères, même trop nombreux pour un pays comme la Yougoslavie. Il en existait dix-sept (1). Il existait même un *Ministère de la Santé Publique*, et pourtant la mortalité était presque deux ou trois fois plus grande que dans certains pays. En Hollande, par exemple, il meurt 5 pour cent d'enfants, en Yougoslavie, 18 à 20 pour cent et dans certaines contrées jusqu'à 22 pour cent. De 100 garçons nés dans une année, il n'y a que 24 qui viennent aptes pour le service militaire (2). Véritable désastre pour un pays agricole. L'alcoolisme était très développé, d'autant plus qu'il y avait des contrées entières exemptes de tout impôt sur la consommation de l'alcool. 45.000 débits de boissons pour un pays de 13 millions dont 80 pour cent de la population sont des paysans, est une exagération.

(1) Les dix-sept ministères étaient : le ministère des Affaires Etrangères ; de la Justice ; des Finances ; de l'Intérieur ; de la Guerre et de la Marine ; de l'Instruction Publique ; des Communications ; des Cultes ; des Travaux Publics ; des Forêts et Mines ; de l'Agriculture et des eaux ; du Commerce et de l'Industrie ; des Postes et Télégraphes ; de la Politique Sociale ; de la Réforme Agraire ; de la Santé Publique et celui de l'Unification des lois.

(2) Documents fournis par le Dr Ivanitch au Congrès des Associations de Santé de 1928. *Politika* du 24-9-1928.

La crise du logement sévissait dans les grandes villes, plus que dans n'importe quel pays, les gouvernements qui se sont succédé n'ayant presque rien fait pour l'apaiser, crise qui obligea des milliers de citoyens à vivre dans des conditions trop peu hygiéniques. Pourtant, à part le Ministère de la Santé Publique, il existait un *Ministère de la Politique Sociale*. A Belgrade, on payait un appartement non meublé de 3 pièces, avec confort, de 3.000, à 4.000 *dinars par mois*, ce qui fait de 1.320 à 1.760 francs par mois. C'étaient des prix exorbitants et disproportionnés avec les revenus. 3.000 ou 4.000 dinars par mois pour l'appartement... et le traitement d'un Directeur dans un Ministère était de 6.000 dinars par mois !... Il est vrai qu'il existait une loi sur les loyers, qui dans une certaine mesure, protégeait les fonctionnaires. Mais il faut dire qu'elle ne rendit que des services très médiocres ; aussi fut-elle souvent déjouée par la corruption.

Les mutilés de guerre étaient dans la misère, les allocations qu'on leur attribuait ne leur donnant même approximativement pas le minimum d'existence et en plus de cela, elles étaient payées très irrégulièrement. Ils n'avaient non plus aucun privilège quant à l'obtention de certains emplois. Il en était de même pour les veuves de guerre.

L'instruction publique laissait à désirer. Les statistiques de 1921 étaient tout à fait décourageantes. En effet, elles montraient qu'il y avait en Yougoslavie, près de 45 pour cent d'illettrés. Les gouvernements avaient des éléments nécessaires pour remédier à cette situation effroyable. Pourtant, en 1929, le nombre de lettrés ne représentait guère plus de 55 à 57 pour cent (1).

D'autre part, une réorganisation de l'Administration dans

(1) Documents officiels. *Politika* du 29 Janvier 1929.

le sens de la déconcentration s'imposait aux lois existantes, suivant lesquelles tout devait passer par la capitale. C'était également une des causes essentielles du désordre et de la lenteur dans l'Administration.

La politique extérieure jouait également son rôle dans le mécontentement général du pays. Examinons un point susceptible de celle-ci pendant la période qui précéda l'institution du régime absolu. Les relations avec l'Italie et le vote des conventions de Nettuno étaient l'objet des critiques générales et du mécontentement spécial en Dalmatie. Pourtant, l'engagement donné et signé par les deux parties intéressées ne pouvait rester sans être ratifié. La parole donnée était due. Les conventions qui prévoient certains privilèges pour les Italiens habitant la Yougoslavie et pour les Italiens en général, prévoient également des concessions concernant les marchandises italiennes transitant en Yougoslavie. Certainement, elles renfermaient beaucoup plus d'avantages pour les Italiens que pour les Yougoslaves, mais la parole donnée en 1925 ne devait-elle pas être tenue, car s'il existe des Etats qui considèrent les traités et conventions comme des « chiffons de papier », la Yougoslavie pense tout à fait différemment. D'ailleurs, qu'aurait fait l'Italie si on n'avait pas ratifié ? Elle a suffisamment nui au prestige et au crédit de la Yougoslavie à l'étranger pour l'obliger à ratifier.

Voilà brièvement exposée, l'image du feu régime parlementaire yougoslave. Disons encore en passant, à titre de curiosité, que les députés n'ont pas eu le temps de voter les crédits nécessaires pour terminer le Palais de la Skoupchtina qui, depuis plus de vingt ans, est déjà en construction.

En réalité, ce feu régime était très loin de représenter le régime dont il prenait bien soin d'emprunter le nom. Ni parlementaire, ni démocratique. C'était un régime despotique

puisque les prescriptions de certaines lois n'étaient pas respectées ni par ceux qui devaient les exécuter ni par ceux qui les avaient votées.

Que dire de plus sinon que le régime parlementaire yougoslave, tel qu'il a fonctionné, n'était pas celui qui mènera le jeune Etat à une évolution économique suffisante pour lui faire une place dans la communauté internationale digne de ses éléments constitutifs, place qu'elle aurait dû occuper depuis longtemps déjà.

Pourtant, peut-on dire que la situation ci-dessus exposée provient de la mauvaise gestion de la part de quelques hommes ou quelques partis déterminés ? Il faut être sincère. Non. L'ambiance a été telle. C'est le manque d'un esprit commun chez les politiciens yougoslaves, d'un idéal supérieur aux petites politiques, l'idée du bien de l'Etat et du peuple qui faisait faute. Ils n'avaient souvent pas présent à l'esprit l'idée du bien de la nation yougoslave qui devait être au-dessus des satisfactions politiques. C'étaient elles qui étaient toujours placées au premier plan. Ils oubliaient que la Yougoslavie est une unité internationale et que les luttes intestines chez elles étaient vues par certains pays très favorablement.

L'absence de cet esprit commun, qui est d'une importance primordiale dans la vie des peuples, l'absence de l'unité de l'esprit national mettaient le Souverain dans l'obligation d'agir énergiquement et de chercher une solution pour mettre fin à un tel régime. Et la Yougoslavie peut se considérer très heureuse d'avoir eu en ces moments difficiles un Souverain qui est resté pendant toute cette période au-dessus de ces querelles nuisibles et bientôt fatales pour son développement normal et sa consolidation.

CHAPITRE III

REPERCUSSION DE LA SITUATION POLITIQUE SUR LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Politique fiscale. — Le budget. — Nécessité d'un emprunt. — Les affaires. — Les constructions publiques. — La dette publique. — Le crédit. — La crise. — Les dettes paysannes.

En Yougoslavie, comme dans tous les autres pays, la période qui a suivi la guerre fut marquée par un errement général, par un essai des formules de toute sorte en matière de finances publiques.

Sans toutefois exagérer la portée des méthodes employées par nos anciens ministres des finances, il est certain qu'elles ont contribué dans une certaine mesure à conduire la Yougoslavie dans la situation financière et surtout économique où elle se trouvait à la veille du régime absolu. Plus spécialement en matière d'impôts, la politique financière fut mal conduite.

« Depuis la fin de 1918, nous sommes passés par des phases financières différentes, qui étaient les images des circonstances politiques dans lesquelles se trouvait le pays au point de vue politique. Jusqu'à la légifération du premier budget pour 1922-1923 (1), on peut considérer que l'Etat vivait dans la période des budgets provisoires, dans laquelle il n'y avait pas de budget réel. Cette période, il faut le remarquer, a

(1) La période budgétaire en Yougoslavie commence le 1^{er} avril pour finir au 31 mars de l'année suivante (comme en France actuellement).

privé la Skoupchtina de son droit de vote du budget, avec quelques exceptions en ce qui concerne le vote des douzièmes provisoires. Quoique cette situation présente des circonstances tout à fait malsaines, elles peuvent se justifier dans une certaine mesure vu les circonstances spéciales dans lesquelles se trouvait l'Etat, dans la phase d'organisation et de création. » (1).

Depuis 1919, c'est l'inflation. La Banque Nationale — *Narodna Banka* — a avancé à l'Etat plus de 4 milliards de dinars. Ce n'est qu'en 1922 que la course à la Banque Nationale prit fin. « De 1922 jusqu'à la fin de 1925, on peut dire que c'est la période des crédits supplémentaires et extraordinaires et des déficits cachés. L'une et l'autre avaient des déficits. Dans la première, ils étaient clairs et visibles, car suivant la quantité des billets émis par la Banque Nationale, le public pouvait s'apercevoir de la hauteur du déficit. Il est déjà plus difficile dans la deuxième période de s'apercevoir de ce fait, car la politique officielle est conduite de telle manière, que les crédits supplémentaires pour une période budgétaire apparaissent ou tout à fait à la fin de cette période ou jusque dans la loi du budget suivant, comme ce fut le cas avec les crédits extraordinaires pour 1924-1925. En plus, les crédits extraordinaires ne se montrent pas dans les comptes rendus sur l'état des recettes et des dépenses, et on peut avoir l'illusion que l'équilibre budgétaire existe, et même avec excédents. » (2).

En plus de cela, le budget montait constamment pour arriver en 1926-1927 à 13 milliards de dinars (3), chiffre qui

(1) Bogdane Markovitch, *Finances d'Etat et réforme monétaire*, Belgrade, 1926, p. 147.

(2) Slavko Chetcherov, *Nos Finances 1918-1925*, Belgrade, 1926, p. 5.

(3) Le chiffre exact est de 12.504 millions de dinars et 350 millions de crédits supplémentaires, ce qui fait 12.854 millions.

n'était pas en proportion avec la puissance économique du pays.

M. *Stoyadinovitch* qui était Ministre des Finances de 1922 à 1926 et qui a fait la stabilité de fait du dinar yougoslave, s'est montré très adroit sur ce terrain-là. Pourtant, en ce qui concerne les charges fiscales et la répercussion de celles-ci dans l'avenir, il s'est montré beaucoup moins apte. Les gros budgets de 11, 12 et 13 milliards nécessitaient des sacrifices trop grands de la part des contribuables. Les nouvelles charges furent créées dans les impôts directs comme dans les impôts indirects, l'impôt additionnel fut augmenté de 500 %. Les impôts indirects écrasaient les contribuables de la manière la plus injuste. Ce tableau (1) nous permettra de voir de quelle manière furent réparties les charges pour le budget de 1926-1927 :

	En millions de dinars	En % de la totalité des revenus
Impôts directs	1.857	14,4 %
Impôts indirects	3.646	28,» %
Monopoles	2.426	19,» %
Economie d'Etat	4.841	37,6 %
Revenus divers	130	1,» %
Total.....	12.900	100,» %

Un pays comme la Yougoslavie, agricole par excellence (80 % de la population s'occupe d'agriculture), ayant pendant quelques années des bonnes récoltes, pouvait encore faire face aux impôts nouveaux, car en ce moment ils étaient approximativement en rapport avec sa puissance économique. Mais depuis 1926 encore, on s'est aperçu qu'un budget de 13 milliards était une charge trop lourde pour un pays agricole si une année seulement arrivait à ne pas être une

(1) Tableau pris de B. Markovitch, *op. cit.*, p. 170.

« bonne année » au point de vue du rendement agricole, car les crises économiques se ressentent immédiatement dans ces pays et deviennent générales. Ce qui arriva d'ailleurs en Yougoslavie en 1926 après les inondations et surtout en 1927 après les sécheresses. A la fin de 1926 la politique financière et fiscale de mauvaise prévision se fit jour. Puis les prix des produits agricoles commençaient à baisser à cause de leur abondance dans le monde entier et par l'envahissement des marchés européens par les produits américains.

Voici ce que dit à ce sujet M. Glichitch :

« L'année 1927 montre une interruption dans l'assainissement de la reconstitution économique du pays qui s'était opérée pendant les années qui ont suivi la guerre. La balance commerciale et par suite la balance des comptes se sont clôturées avec un passif considérable, à cause de la diminution de la récolte du maïs qui était de 50 %, et de blé de 20 % au-dessous de la récolte normale. »

« L'année 1927 a montré que le pays ne peut exporter de grandes quantités de céréales que dans les années normales de récoltes, tandis que dans les années de sécheresse et d'inondation même, on importe quelquefois des céréales pour l'approvisionnement de certaines provinces stériles. » (1).

Puis, plus loin, à la page 174, voilà ce que M. Glichitch écrivait avec raison à la fin de 1928 :

« Les milieux économiques en 1926 et 1927 sont intervenus en grand nombre auprès du gouvernement, ont tenu des conférences et fait des enquêtes, mais la crise continue et est entrée aujourd'hui dans une phase aiguë. En 1927, les économistes du pays ont agi de façon à éveiller chez les autorités

(1) Draguicha M. Glichitch. *La Politique Commerciale et le Commerce Extérieur du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, Paris, thèse 1929, p. 169.

gouvernementales le besoin de mettre au point les problèmes économiques par la collaboration étroite des milieux économiques et politiques afin de faciliter la stabilisation économique et financière du pays. Malheureusement, les milieux gouvernementaux, dans toutes les conférences et les enquêtes des milieux économiques, n'ont fait que donner beaucoup de promesses en paroles, mais n'ont abouti à aucun résultat en pratique. »

En 1927 déjà, les affaires étaient bloquées dans presque toutes les professions. Des liquidations et de nombreuses faillites ont été pour une large part la conséquence indirecte de trop gros impôts. Pour un pays comme la Yougoslavie dans cette période, un budget de 13 milliards était une véritable exagération.

En 1926, lors de l'avènement du Ministère *Ouzounovitch*, *M. Péritch* fut choisi comme Ministre des Finances. *M. Péritch* commença aussitôt à faire des économies dans les dépenses personnelles, diminua le budget de près d'un milliard et réorganisa le Service des Impôts au Ministère des Finances. Il inséra dans la loi des finances des prescriptions relatives à la nomination des fonctionnaires en limitant le pouvoir discrétionnaire des Ministres. Il avait un programme établi et il avait commencé à le mettre à exécution. Mais, à ce moment il fut appelé à occuper le poste de Ministre des Affaires Etrangères, *M. Nintchitch* ayant donné sa démission à cause de la signature du pacte italo-albanais qui était pour lui une véritable défaite.

Comme Ministre des Finances vint alors *M. Bogdane Markovitch*, ancien directeur de la Banque Hypothécaire d'Etat. Il s'était aperçu tout de suite d'où provenaient toutes les difficultés qui empêchaient un développement économique normal. Les impôts étaient trop lourds. Aussitôt, il diminua

les tarifs de nombreux impôts et taxes et certains furent même supprimés. Il commençait à appliquer le principe bien établi que la prospérité financière ne dépend que de la prospérité économique.

Puis, il a présenté le budget sous une forme relle tout en respectant le principe de l'universalité budgétaire. Il avait fait, comme suite à celui de M. Péritch, un plan de rétablissement complet des finances yougoslaves en commençant par un projet de réorganisation du Pouvoir Central Suprême qui prévoyait la diminution du nombre des Ministères. Donc, avant tout, diminuer les dépenses personnelles, puis exclure du budget les trop grandes dépenses pour les travaux d'investissement. Il fit un pas décisif vers l'unification de la législation fiscale et le 8 *Janvier* 1928, avec le concours du Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances *M. Letitza*, il réussit à faire voter la loi portant unification des impôts directs dans tout le Royaume, loi qui, disons-le en passant, fut défigurée par la Skoupchtina qui lui donna un aspect tout à fait différent à celui qu'elle aurait dû avoir.

En tout cas, les finances publiques commençaient à s'équilibrer et surtout, il faut le souligner, on allait vers une diminution de l'influence politique dans les questions financières.

M. Letitza préparant la réorganisation du Ministère des Finances et de l'Administration fiscale, il ne restait plus qu'une chose à faire au Ministre M. Markovitch : conclure un emprunt d'investissement susceptible de soulager le budget des grosses sommes de ce genre et donner du travail aux paysans restés sans ressources en raison des mauvaises récoltes. Il partit pour Paris et Londres dans ce but. Au moment où les négociations prenaient fin, et où les contrats étaient parafés avec les financiers anglais, il survint soudainement le regrettable événement du 20 Juin 1928 dont nous avons

déjà parlé. Evidemment, ce n'était point le moment pour faire une émission quelconque à la Bourse de Londres ou de New-York. Sur ce point, la question resta ouverte et M. Markovitch souffrant, lors de la formation du Ministère Korochetz en Juillet 1928, se retira de la vie politique active.

Cemme nous avons vu, ce n'est qu'à partir de 1926 qu'une politique de consolidation et de redressement a été mise effectivement en application dans les finances publiques. Avant cette période nouvelle, le Ministre des Finances était trop sous l'influence des politiciens. Ces influences ont mis le fisc dans l'obligation de déboursier des centaines de millions, ou de se priver des revenus qui chiffraient autant. Il est à citer quelques cas concrets pour mieux illustrer cete période.

Par une convention entre l'Autriche, la Hongrie, l'Italie et la Yougoslavie d'une part et la Société des chehmins de fer du Sud de l'autre, conclue à Rome en 1923, laquelle fut votée par la Skoupchtina le 30 Mars 1924, il était prévu que la Yougoslavie pour prendre en exploitation les chemins de fer en Slovénie, devrait payer :

1° Au « fonds des obligations à Paris », 5.800.000 francs-or annuellement, à partir du 1^{er} Janvier 1923 jusqu'à l'expiration de la concession de la Société mentionnée, c'est-à-dire fin 1968 ;

2° 200.000 francs-or, une fois pour toutes, au même fonds à titre de capital de roulement ;

3° Une part dans le fonds commun spécial de 4.000.000 de francs-or sans toutefois que sa part puisse dépasser 15 % du total du fonds.

« Comme on le voit, ces obligations montent à 6.800.000 francs-or annuellement, sans compter 200.000 francs-or pour

le fonds de roulement, ce qui fait en dinars à peu près 80 millions d'obligations annuelles.

« Cependant, suivant les déclarations du Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère des Communications d'alors, les recettes annuelles des Chemins de fer du Sud sont de 350 millions de dinars, c'est-à-dire laissant un bénéfice net de 49 millions de dinars.

Et cela veut dire que notre Etat doit payer des autres ressources plus de 30 millions de dinars annuellement pour prendre en exploitation les Chemins de fer du Sud. Réellement une affaire peu rentable et mauvais exemple de la politique financière » (1).

Il en était de même pour les lignes Djevdjeli-Salonique et Uskub Mitrovitza, pour lesquelles on donna beaucoup de millions aux Sociétés respectives quoique leur réparation coûtât à l'Etat 110 millions de dinars.

D'un autre côté, des affaires de toute sorte se faisaient dans la plupart des Ministères. Notamment dans celui de la Justice en ce qui concerne les dommages de guerre et les levées de séquestres sur les biens de ressortissants ex-ennemis. Au ministère des Forêts et Mines, l'Etat fut frustré de sommes considérables par le truquage des concessions différentes.

Le ministère des Travaux Publics dépensa des milliards pour les routes sans qu'il y en eut une de bonne, pour la simple raison que, ou bien il n'y avait pas de crédit d'entretien, ils étaient trop petits ou bien on les votait toujours trop tard. La circulation par automobile augmentait chaque jour, pourtant on construisait des routes sans tenir compte de ce fait, ce qui était évidemment une cause importante de leur courte durée.

(1) Slavko Chetcherov, *op. cit.*, p. 115.

Les édifices publics étaient en construction de tous les côtés. Mais ils étaient toujours en construction et ne se terminaient qu'avec grande difficulté. Les crédits nécessaires arrivaient toujours trop tard ; pourtant l'Etat payait des millions tous les mois pour les loyers de ses services. La meilleure preuve d'un manque complet d'une politique et d'une méthode à ce sujet, c'est le Palais de la Skoupchtina qui est depuis plus de vingt ans en construction. Les députés n'avaient même pas le temps de voter les crédits nécessaires pour élever leur propre maison. Des cas semblables étaient très nombreux.

Mais c'étaient des questions qui ne touchaient qu'indirectement les citoyens, qui se contentaient de faire des railleries sur le compte de l'Etat et des gouvernants.

A côté, il y en avait d'autres qui faisaient directement obstacle au développement économique des particuliers.

C'était d'abord la charge fiscale trop lourde à laquelle s'accumulaient des impôts locaux très élevés. La diversité de la législation fiscale atteignait certaines contrées plus que d'autres, notamment celles qui avant la guerre étaient sous la domination austro-hongroise. On pouvait, il est vrai, soutenir qu'un certain ménagement était nécessaire pour la Serbie, épuisée et appauvrie pendant la guerre, les ennemis ayant presque tout emporté. Mais cette situation ne pouvait durer trop longtemps, et elle devait disparaître avec l'unification de la législation fiscale. Cette unification pourtant ne pouvait s'effectuer à cause de la situation politique instable, ce que nous avons déjà examiné dans le chapitre précédent.

A part cette différence pour ainsi dire secondaire, les charges étaient en général trop élevées et mal réparties. D'ailleurs, la méthode dont on se servait dans la politique des impôts, nous ne pouvons l'approuver. Pour les impôts indi-

rects, par exemple, on s'est surtout inspiré des législations étrangères et pour ainsi dire on a transplanté les prescriptions des lois étrangères de toute sorte dans la législation fiscale du pays, sans se soucier si de telles prescriptions répondaient à l'état économique et social de ses citoyens. De plus, ils ne se contentaient pas de cette transplantation, ils augmentaient les tarifs d'une manière démesurée. C'est ainsi que nous voyons en Yougoslavie 4,» dinars (1,80 fr.) d'impôt sur un kilog. d'essence, à part les droits de douane perçus au moment de son entrée dans le pays et les droits d'octroi ; 21 % d'impôt indirect d'Etat sur les spectacles, à part d'autres charges locales nombreuses, etc., etc...

Ainsi, on empêchait le développement des entreprises qui auraient pu donner à l'Etat des revenus considérables. On les écrasait d'impôts au moment même de leur naissance. Pour ainsi dire, on « tuait la poule dans son œuf. »

Puis, l'Etat, qui avant tout, doit être honnête homme, n'exécutait jamais à temps ses obligations. On a vu de nombreuses entreprises faire faillite pour quelques centaines de milles de dinars, ayant pourtant des créances sur l'Etat de plusieurs millions, soit pour les fournitures effectuées, soit pour les travaux exécutés.

La dette flottante montait à la fin de 1928 à 1 milliard 400 millions de dinars (1) dont la majeure partie représentait des dettes aux particuliers pour obligations matérielles, et des dettes aux fonctionnaires et mutilés pour leurs traitements et allocations qui leur étaient dûs d'après les lois existantes.

Le ministère du Commerce et de l'Industrie qui, suivant la nouvelle structure économique mondiale, représente un des départements les plus importants, n'était muni d'aucune

(1) Documents officiels, *Politika* du 30 Décembre 1928.

continuité de méthode. Ne représentant aucune utilité immédiate au point de vue politique, on voyait à la surprise générale des hommes avertis en économie nationale, les budgets de ce ministère diminuer sans cesse. En 1926-27, il était de : 92.858.436 dinars. En 1927-28, de 65.622.170 et en 1928-29, de 48.768.816 dinars (1).

D'un autre côté, la question des banques et du crédit provoqua des perturbations sérieuses. Après la guerre, au moment où le peuple avait besoin de tout, des industries se développèrent, des nouvelles se montèrent. Les banques qui étaient en même temps des banques de dépôts et des banques d'affaires, investirent des capitaux considérables dans des entreprises nouvelles. Vu l'extension des affaires, le crédit était très cher. Une fois le point culminant atteint, la crise se fit jour et elle fut d'autant plus rude qu'à partir de 1926 les années agricoles furent « mauvaises ». Quelques grandes banques chutèrent, surtout celles qui ayant des dépôts à vue les avaient placés à long terme. Plus d'affaires, mais le crédit resta cher. C'était la méfiance d'abord qui en était la cause, car le paysan qui ne plaçait déjà pas beaucoup son argent, avait perdu toute confiance dans les instituts bancaires, voyant quelques liquidations successives et thésaurisait, sans aucune pensée de la répercussion de ce fait.

Puis, les banques étaient écrasées d'impôts de toutes sortes, ce qui évidemment augmentait le taux de l'intérêt. C'était le temps où un commerçant ne pouvait avoir du crédit dans les grandes villes à moins de 20 à 30 % et dans les campagnes il montait facilement à 40 et 60 %. Un fléchissement sérieux du taux de l'intérêt ne se fit jour qu'à la fin de 1927 et commencement de 1928 pour le fixer à peu près dans les

(1) Chiffres pris de *Politika* du 15 Décembre 1928, article de fond.

viles de 10 à 18 % et dans les campagnes de 14 à 30 %. Dans ces dernières pourtant il existe des crédits beaucoup moins chers, faits par les coopératives agricoles, mais délivrés dans des conditions déterminées. Néanmoins, ces coopératives rendent des services sérieux aux paysans.

Le paysan qui avait des besoins nouveaux issus de l'émancipation civilisatrice de la guerre d'une part, et la nécessité de se pourvoir de l'outillage agricole et du cheptel emporté par l'ennemi, s'endetta au moment où l'intérêt était le plus élevé. Une « mauvaise » année était suffisante pour le mettre dans l'impossibilité de répondre à ses obligations, d'où la grande question des dettes paysannes. Evidemment l'Etat devait tenter de remédier à la situation difficile de son élément essentiel qu'est le paysan, et trouver une solution susceptible de donner satisfaction aux deux parties en cause. aux paysans débiteurs, ainsi qu'aux créanciers banquiers. On en parla beaucoup à la Skoupchtina mais on n'en fit rien.

Les chemins de fer, qui sont exploités par l'Etat, étaient jusqu'à ces temps derniers dans un état lamentable. Les wagons manquaient régulièrement pour l'exportation saisonnière des fruits et des quantités considérables pourrissaient dans les gares en attendant les wagons. L'exportation du bois en souffrait également. On commandait incessamment des wagons neufs, tandis qu'il y en avait des milliers de vieux susceptibles d'être réparés.

Quant à la dette publique, elle atteignait la somme de 32 milliards de dinars à la fin de 1928. Cela représente 2430 dinars par habitant, chiffre trop gros pour un pays où la puissance économique et financière des particuliers est très faible. Pourtant les Ministres des Finances ne se faisaient pas faute de souligner que la Yougoslavie pouvait s'endetter dans une large mesure encore, étant donné que dans les

autres pays la répartition de la dette publique par habitant était la suivante : en France, 23.928 dinars ; Grande-Bretagne, 45.661 dinars ; Etats-Unis, 8.380 dinars ; Tchécoslovaquie, 4.026 dinars, etc... Mais ils oubliaient tous une chose, celle que de ces 32 milliards de dette il y avait près de 27 milliards de dette à l'étranger, puis, que la Yougoslavie ne pouvait être comparée à ces pays très puissants au point de vue économique, qu'elle n'avait pas la capacité susceptible d'un effort même comparable à ces Etats. L'effort fait en France en 1926 et années suivantes, qui a permis le rétablissement complet de ses finances ne peut se faire dans tous les pays, car avant tout, il faut avoir des éléments constitutifs nécessaires susceptibles de produire ce rétablissement, éléments que la Yougoslavie n'a certainement pas encore.

La protection de l'épargne était loin d'être assurée. On devait envisager des mesures sur ce point, d'autant plus que le peuple n'est pas très économe.

L'électrification de la campagne et l'utilisation de la houille blanche (1) pourtant très abondante, furent nulles.

Voilà quelques brèves notions sur la situation économique et financière de la Yougoslavie pendant son régime parlementaire. Il est regrettable que nous ne puissions nous arrêter plus longtemps sur ce point, mais une étude plus approfondie à ce sujet nous conduirait hors de celui que nous nous sommes proposé de traiter.

Disons encore en terminant ce chapitre que les gouvernements qui se sont succédés pendant cette période n'avaient quelquefois même pas connaissance des méthodes économi-

(1) Houille blanche par pays :

Pays	En millions de H.P.	Utilisé	Utilisé en %
France	8,»	2,1	26
Yougoslavie	3,5	0,17	5
Allemagne	2,»	1,1	55

ques nouvelles qui se pratiquaient dans d'autres pays. Pourtant, un courant jeune voulant l'application des méthodes nouvelles s'était formé, mais n'avait pas le pouvoir. C'était une question de méthodes qui, sur le terrain économique, est d'une importance primordiale.

Puis, la Banque Nationale ne s'est pas montrée à la hauteur au moment où elle a dû agir. Elle n'a jamais modifié le taux de son escompte (1) qui, nous le reconnaissons, ne pouvait être le déterminateur des affaires, mais pouvait bien être son baromètre et par là rendre des services considérables à l'économie nationale.

D'autre part, ceux qui détenaient le pouvoir favorisaient dans des cas très nombreux l'industrie, qui pourtant ne donnait du travail même pas à un dixième de la population. L'agriculture et l'élevage qui, en ce temps, auraient pu faire occuper à la Yougoslavie le rang qui lui est dû au point de vue économique, étaient traités de la part des gouvernements comme des occupations d'une valeur tout à fait secondaire, la rationalisation et la standardisation n'étaient jamais prises en considération. Ils s'imaginaient que la nature elle-même assurera le bien-être général en Yougoslavie.

Les résultats des entreprises d'Etat étaient désastreux. Ce fut la conséquence soit des individus qui se trouvaient à leur tête, soit de l'absence complète de la commercialisation.

Aucune continuité dans les agissements des gouvernements parlementaires n'existait. La plupart du temps même, les mesures prises n'étaient que le résultat d'un marchandage politique. En matière économique et financière, c'est la méthode qui prime tout et pourtant c'était elle qui faisait défaut le plus.

(1) Il était toujours et est encore de 6 %.

DEUXIÈME PARTIE

L'institution du Régime Absolu
son caractère
et son fonctionnement

CHAPITRE PREMIER

Institution du régime absolu par la proclamation royale du 6 janvier 1929. — La manière dont on a procédé. — Objections. — Appréciations générales.

Ces événements, nous l'espérons, ont bien montré la situation dans laquelle se trouvait la Yougoslavie avant le régime absolu. Dans une première période, un chaos général dans les affaires d'Etat avec la prédominance des influences purement politiques, et à partir de 1926 une seconde, avec un essai de consolidation dans le domaine des finances et d'économie nationale, qui fut elle aussi troublée par les mêmes influences qui dans la première ont joué le rôle prédominant. Ce trouble fut accentué par le mauvais rendement agricole de 1926 et 1927 qui, en 1928, ne fut pas brillant non plus. Ces faits étaient d'une influence considérable sur les masses paysannes. Et pendant que le peuple aux prises avec les difficultés de la nature, attendait la fin des luttes politiques, on voyait au contraire cette lutte s'accroître, car entre autre, la question croate prenait une tournure plutôt agressive sur le régime existant.

Deux camps bien distincts s'étaient formés : les uns pour la Constitution de 1921, qui se prétendaient les gardiens de l'unité nationale et à ce titre exigeaient de rester constamment au pouvoir et les autres qui, avant tout, demandaient la

revision de la Constitution. Les premiers voyaient avec la revision ou la disparition de la Constitution la dislocation de l'Etat même, et les autres voyaient au contraire tous les maux provenir de cette Constitution trop centraliste.

Bref, la question croate devenait de plus en plus aiguë et en même temps perdait son caractère purement croate pour devenir plutôt une question de doctrines politiques. La lutte politique s'accroissait chaque jour de plus en plus, pour arriver au comble de l'excitation des passions politiques le 20 Juin 1928 lors de la tuerie des députés Croates à la Skoupchtina.

Pendant tout ce temps, des contrées entières étaient restées sans ressources et sans nourriture. Les paysans regardaient d'un mauvais œil leurs représentants s'occuper si peu de leurs électeurs même lorsque leurs existences étaient en cause. La conclusion d'un emprunt à l'étranger qui aurait permis en ce moment l'exécution des travaux publics, chemins de fer et routes, et donné du travail à une population affamée, avait échoué après le 20 Juin 1928 dans les circonstances que nous avons vues. La situation était intenable. Presque toute activité était bloquée, la crise agricole se répercutant immédiatement sur les autres professions. Les députations des régions sinistrées affluaient à Belgrade. On votait des secours qui n'arrivaient jamais à temps. Les prévisions budgétaires ne se réalisaient pas. Après le 20 Juin 1928, le Ministère *Voukitchevitch* démissionna pour être formé le 28 Juillet 1928 par *M. Korochetz*. Mais la situation ne changea pas. Après la mort de *M. Stépane Raditch* (8 Août 1928), la question croate s'anima encore davantage tandis que les luttes intestines dans les partis gouvernementaux ne cessaient de s'accroître pour finir par obliger *M. Korochetz* à démissionner le 28 Décembre 1928. C'était fatal, un gouvernement

semblable ne pouvait rester au pouvoir, n'ayant pour lui ni l'opinion publique, ni aucune certitude que les partis gouvernementaux voteraient pour lui. On voyait déjà dans la Commission des Finances échouer les projets du gouvernement. La crise latente devenait réelle et obligeait le Ministère à démissionner.

La crise ouverte, toute la situation était entre les mains du Souverain. Les yeux de tout le peuple étaient dirigés vers le bon Roi Alexandre, attendant une solution rapide qui s'imposait à ces moments difficiles. Sa décision était l'espérance suprême de tout le monde. Le peuple était à bout de patience.

Comme en France, en 1926, tous les Français ne voyaient que Poincaré qui pouvait sauver le franc, ayant seul la confiance du pays, le Roi Alexandre avait pour lui une majorité encore plus grande dans l'opinion publique, d'abord parce qu'il était au-dessus de la politique, puis, parce qu'il s'agissait non seulement de sauver les finances de l'Etat, mais l'unité de l'Etat lui-même.

Pourtant, le Roi Alexandre était dans une impasse des plus sérieuses. En faisant les consultations Il s'était aperçu que les divergences des chefs de partis étaient complètes et que la pierre d'achoppement était la Constitution de 1921. Les représentants de la coalition paysanne-démocrate, *M. Matchek* et *M. Pribitchevitch* allaient dans l'exagération en demandant une revision fondamentale de la Constitution en vue de l'organisation de l'Etat sur une base fédérale. Les autres partis déclaraient qu'ils ne pouvaient même pas traiter sur ces propositions. Que faire dans une situation aussi délicate ? Continuer la vie de l'Etat sous un régime qui, non seulement ne donnait aucune garantie pour la consolidation de celui-ci, mais mettait même son unité en danger, ou rompre avec lui et trouver une solution qui s'adapterait mieux

à l'état de choses existant.

Donc une décision rapide s'imposait, une solution qui donnerait des meilleures garanties pour la sauvegarde de l'unité nationale de l'Etat yougoslave obtenue avec tant de sacrifices.

Alors, dans un acte brusqué et adroit, plein de sagesse et du bon sens de la perspicacité innée, le Roi Alexandre adopta la solution qui montra toute la puissance de son caractère, de son courage et de sa droiture.

Au-dessus des petites politiques, son esprit ne voyait qu'une chose : sauver l'unité nationale et tirer le peuple de la situation difficile dans laquelle il se trouvait. Mettre fin aux influences politiques qui étaient de véritables freins pour la marche normale d'un pays pourtant riche et travailleur et qui faisaient vivre un régime des plus despotiques et non parlementaire comme il s'intitulait (1).

Le Roi Alexandre I^{er} Karageorgevitch n'hésita pas à instituer un régime lui faisant assumer toutes les responsabilités avec toutes leurs conséquences. Soutenu par la confiance inébranlable de son peuple, il fit table rase de la Constitution de 1921 pour donner un terme aux luttes politiques et préparer une ère de prospérité générale et du vrai parlementarisme. Sa décision approuvée à l'unanimité du pays tout entier était contenue dans la proclamation qui suit :

(1) Après les dernières consultations des chefs des partis du 5 janvier, le Roi Alexandre laissa pressentir sa décision. A 17 h. 30, la Chancellerie royale communiquait la note suivante :

« Après la démission du gouvernement royal, le Roi, sur la proposition du Président de la Chambre, a consulté les partis et groupes parlementaires. Ces consultations ont démontré que parmi les groupes parlementaires, il existe un point de vue opposé en ce qui concerne la solution de la crise actuelle.

« Ces divergences de vues se manifestent même dans la participation aux questions d'organisation de l'Etat. Pour cette raison, il n'est pas possible de donner à la crise une solution parlementaire qui garantisse le maintien intégral de l'unité nationale de l'Etat. »

« A mon cher peuple,

« A tous les Serbes, Croates et Slovènes,

« Les plus grands intérêts du peuple et de l'Etat, ainsi que leur avenir m'ordonnent de m'adresser comme souverain et comme fils de ce pays directement au peuple et de lui dire ouvertement et sincèrement ce que m'imposent au moment actuel ma conscience et mon amour pour la Patrie.

« L'heure est venue où, entre le peuple et le Roi, il ne peut pas et il ne doit pas y avoir d'intermédiaire. Au cours de tant d'efforts et de tant de patience dont j'ai fait preuve dans l'exécution de mes hautes fonctions, mon âme fut déchirée par les lamentations de nos masses populaires, travailleuses et patriotes, mais exténuées, qui inspirées par un raisonnement naturel et sain, ont déjà depuis longtemps senti que l'on ne pouvait plus suivre la voie adoptée jusqu'à ce jour. Mes attentes, ainsi que celles du peuple, que l'évolution de notre vie politique intérieure apporterait l'ordre et la consolidation dans la situation du pays ne se réalisèrent pas. L'ordre parlementaire et toutes les vues politiques reçoivent de plus en plus la marque négative dont le peuple et l'Etat subissent à l'heure actuelle seulement les dommages.

« Toutes les institutions utiles dans l'Etat, leur progrès et le développement de toute notre vie nationale sont là mis en danger. Une telle situation politique malsaine dans le pays est non seulement préjudiciable à la vie intérieure et au progrès, mais encore au règlement et au développement des rapports extérieurs de notre

Etat ainsi qu'au renforcement de notre prestige et de notre crédit à l'étranger.

« Le parlementarisme qui était comme un moyen politique, une tradition de mon tant regretté père est demeuré mon idéal. Des passions politiques aveugles commencèrent à en abuser dans une telle mesure que cela est devenu un obstacle à tout travail profitable dans l'Etat.

« Des querelles regrettables et des événements à la Skoupchtina ébranlèrent chez le peuple la confiance dans l'utilité de cette institution. L'entente et même les rapports les plus ordinaires entre les partis et les particuliers sont devenus absolument impossibles.

« Bien loin de protéger et de renforcer l'esprit d'union nationale et de l'Etat, le parlementarisme, tel qu'il est, commence à provoquer une désorganisation spirituelle et la désunion nationale.

« Mon devoir sacré est de sauvegarder par tous les moyens l'union nationale et l'Etat. Je suis décidé à remplir ce devoir sans hésitation jusqu'au bout. Maintenir l'union du peuple et sauvegarder l'unité de l'Etat, l'idéal le plus haut de mon règne, cela doit être également la loi la plus impérieuse pour moi et pour tous. Ceci m'est imposé par la responsabilité devant le peuple et devant l'histoire, par amour pour ma Patrie et par une reconnaissance pieuse envers les innombrables et précieuses victimes qui succombèrent pour cet idéal.

« Chercher un remède à ce mal dans un changement parlementaire des gouvernements comme il fut pratiqué jusqu'ici ou bien dans de nouvelles élections législatives, serait perdre un temps précieux en vaines tentatives qui nous ont déjà absorbé plusieurs années.

« Nous devons rechercher de nouvelles méthodes de travail et frayer de nouvelles voies. Je suis convaincu qu'en ce moment grave, tous, Serbes, Croates et Slovénes, comprendront cette parole sincère de leur Roi et qu'ils seront mes aides les plus fidèles au cours de mes efforts futurs qui tendent uniquement à arriver dans le plus bref délai à la réalisation de l'institution d'une administration et d'une organisation de l'Etat qui répondront le mieux aux besoins généraux du peuple et aux intérêts de l'Etat.

« En conséquence, j'ai résolu et je décide que la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovénes du 28 Juin 1921 n'est plus en vigueur. Toutes les lois du pays demeurent valables pour autant qu'elles ne seront pas supprimées par mon oukase, si besoin en est. De nouvelles lois seront promulguées dans l'avenir de la même manière.

« La Skoupchtina élue le 11 Septembre 1927 est dissoute.

« En communiquant cette décision à mon peuple, j'ordonne à toutes les autorités de l'Etat de s'y conformer et à tous et à chacun de la respecter et de lui obéir.

« Fait à Belgrade, le 6 Janvier 1929.

« ALEXANDRE. ».

Dans la nuit du 5 au 6 Janvier, le Roi Alexandre invita ses nouveaux collaborateurs à se rendre au Palais Royal et en portant à leur connaissance cette déclaration qu'il allait envoyer au peuple, leur fit l'allocution suivante :

« Messieurs les Ministres,

« Malgré tous mes efforts pour que soit trouvée une solution permettant un travail harmonieux pour le renforcement de l'Etat et pour le bien général du peuple; il a été constaté au cours des dernières consultations qu'une telle solution ne pouvait pas être obtenue dans les conditions actuelles par la voie parlementaire.

« C'est pourquoi je me suis décidé à écarter les difficultés par le changement du système d'administration et à chercher un remède aux maux dont souffre la vie de l'Etat et du peuple.

« Animé de telles intentions, je vous ai convoqués pour collaborer avec moi, espérant que vous apprécierez à sa juste valeur l'importance de la tâche et la signification de ma confiance.

« Au début de votre travail, je désire vous adresser quelques paroles qui devront être pour vous les directives de votre activité future.

« En tant que ministres uniquement responsables devant moi, vous représentez aujourd'hui, chacun dans son ressort, la plus haute autorité de l'Etat. Vous et vos subordonnés, devez maintenir hautement l'autorité du pouvoir et lui attirer le respect en toute occasion. Vous n'y arriverez qu'en observant strictement les lois du pays, en ne permettant pas qu'elles soient déjouées ni que la moindre atteinte leur soit portée.

« Vous et vos subordonnés vous devez vous inspirer, dans toutes vos décisions et dans tous vos actes, seulement de l'intérêt du service et de l'intérêt de l'Etat. De cette façon sera créée l'entière confiance du peuple à l'égard des autorités, le sentiment et la conviction que la légalité complète règne dans notre Etat et que la

justice et l'égalité absolues sont établies d'une façon durable.

« Tout fonctionnaire correct doit avoir le sentiment de la sécurité et savoir qu'il trouvera auprès de vous une véritable protection s'il exécute, avec dévouement et confiance, d'une façon expéditive et honnête ses fonctions.

« J'attends de vous que vous cultiviez et développiez la concorde dans un esprit d'union nationale, d'égalité et d'équité chez tous les Serbes, Croates et Slovènes, que vous vous mettiez au travail et que vous fassiez preuve de la plus grande activité dans tous les domaines de l'administration de l'Etat; sans vous laisser arrêter par aucune des difficultés inhérentes au système d'administration appliqué jusqu'ici, et surtout que vous abordiez immédiatement par des mesures rapides et appropriées l'amélioration de l'administration de l'Etat.

« Je vous invite, Messieurs les Ministres, à m'aider par vos efforts et par l'exécution consciencieuse de vos fonctions dans cette grande tâche pour le bien et la prospérité de notre Royaume, pour un meilleur avenir de notre peuple en ne perdant jamais de vue que le salut de l'Etat est la loi suprême, et servir le peuple, le plus sacré des devoirs. »

*
* *

La proclamation royale fut affichée à Belgrade dans la nuit du 5 au 6 Janvier 1929 et dans le reste du pays au cours des journées des 6 et 7 Janvier.

L'enthousiasme avec lequel le pays tout entier accueillit la proclamation du Roi Alexandre est sans précédent. Depuis l'existence du Royaume, c'est l'événement unique qui a suscité l'unanimité de tous les Serbes, Croates et Slovènes. Se réjouissant d'une telle décision royale, le peuple a montré tout l'attachement et toute la confiance qu'il accordait à son Roi.

Le peuple était las de l'état de choses existant, fatigué des intrigues et influences politiques. Il a fallu trouver une solution équitable et donner satisfaction aussi bien aux Serbes qu'aux Croates et la décision royale était certainement une solution qui s'adaptait le mieux à cette situation. En effet, la barrière infranchissable de l'entente entre les Serbes et les Croates — la Constitution de 1921 — fut rompue.

La Skoupchtina dont les Croates ne reconnaissaient pas la légalité et avec laquelle ils ne voulaient pas traiter, fut dissoute. A leurs griefs principaux, satisfaction fut donnée.

Lès Slovènes furent contents, leur bonne situation n'étant pas changée.

Quant aux politiciens serbes, il n'en était pas de même. Une partie de ces politiciens auraient préféré voir la Constitution suspendue et non abolie et une autre partie — celle des hommes qui vivaient de la politique — et qui, le plus souvent, ne représentaient personne, ne pouvaient manifester des sympathies à un régime susceptible de dévoiler toutes leurs incapacités et souvent leur malhonnêteté. Mais pourquoi tenir compte de cette minorité quand le peuple serbe tout entier s'est montré si heureux une fois débarrassé de ces intrigants qui ne manquaient en aucun cas de le faire dupe ? Les milliers de télégrammes reçus à la Chancellerie Royale montrent bien que les mécontents sont en nombre tout à fait insignifiant. Mais peut-on trouver un régime politique dans

lequel il n'y aurait aucun mécontent ? Ce ne serait pas un régime politique alors.

Nous avons dit plus haut que certains politiciens prétendaient que l'abolition de la Constitution de 1921 n'était pas nécessaire. Pour eux, la simple suspension aurait été suffisante. Pourtant à quoi aurait servi un régime sans une Constitution et appelé à faire des élections régulières pour une Constituante qui se prononcerait sur la Constitution suspendue ?... A notre sens, si la Constitution n'était que suspendue ou restée en vigueur avec un gouvernement hors partis politiques, ce n'était que remettre à plus tard la solution des difficultés causées justement pour la plus grande partie par la Constitution elle-même.

En effet, la Constitution de 1921 prévoyait l'organisation d'une Yougoslavie centralisée, qui représentait avec la diversité d'opinions et des mœurs des différentes régions la pierre d'achoppement de toute entente entre les parties politiques représentant ces mêmes régions, notamment entre les Serbes et les Croates, les deux facteurs les plus puissants dans le Royaume.

Les Serbes pour une grande part, tenaient plutôt à la centralisation. Les Croates, au contraire, désiraient depuis toujours, des autonomies administratives plus ou moins larges. Même lorsque les Croates étaient au pouvoir avec les radicaux, à chaque instant, ils se retrouvaient sur le point susceptible de la revision de la Constitution qui, pour une partie des Serbes, paraissait alors une dislocation éventuelle de la Yougoslavie. En réalité, cette question était vraiment délicate, car la Constitution prévoyait dans les cas où il y avait lieu de procéder à une revision. Mais suivant la procédure prévue, les Croates n'auraient jamais pu aboutir à un résultat quelconque.

Donc, la plupart des divergences de vue entre les Serbes et les Croates émanaient de la Constitution, et si en instaurant un nouveau régime on n'avait pas aboli la Constitution, on serait resté à mi-chemin. Le Roi Alexandre a prévu tous les bienfaits de cette abolition et n'a pas hésité à la prononcer. Puis, cette abolition signifie que la nouvelle Constitution sera différente de celle de 1921, justement ce qui a été le plus nécessaire.

D'autre part, on disait que le coup d'Etat a été préparé et commandé par une prétendue organisation militaire de la « Main blanche » dont le Roi n'était qu'exécuteur. A l'existence de cette organisation, il faut ajouter la même foi qu'à celle de la « Main verte » qui n'est qu'un mythe et une pure invention pour créer des mécontents. Il est certain que le Roi a dans certains hommes plus de confiance que dans d'autres, ce qui est bien naturel. Depuis le 24 *Juillet* 1914 qu'il exerce le pouvoir royal, Il a bien eu le temps de s'apercevoir quels sont les hommes avec lesquels il peut mieux travailler et qui lui inspirent confiance. C'est pour cela notamment que le Roi a confié la Présidence du Conseil à un homme qui avant tout, était un homme de confiance en plus de son impartialité. Autrement, que serait devenu un tel régime s'il n'était pas secondé par des hommes ayant la pleine confiance de leur souverain. D'ailleurs, l'absence des éléments militaires dans le gouvernement montre bien que ces craintes sont vaines.

Voilà quelques objections soulevées lors de l'établissement du régime absolu, qui disparaissent devant l'accueil unanime qui lui fut fait, et le bien-être général qui allait en découler pour le jeune peuple yougoslave.

CHAPITRE II

LA NATURE JURIDIQUE DU REGIME ABSOLU YUGOSLAVE

Considérée comme un état de fait, la solution adoptée trouve sa justification la plus complète au point de vue historique. Dans la mesure et dans les limites dans lesquelles il a été établi, le régime absolu yougoslave était non seulement réalisable pour ceux qui ont vécu ces moments difficiles, mais même nécessaire et indispensable au pays. Dans la pratique, n'est-on pas souvent amené à user de l'illégalité pour faire respecter la légalité ? De plus, dans les circonstances où l'Etat et son existence sont en danger, ne considère-t-on pas comme des mesures parfaitement légales, qui du point de vue juridique apparaissent illégales ? M. Briand n'a-t-il pas déclaré en 1910, lors de la grève des cheminots, qu'il était prêt à recourir à l'illégalité si la Patrie était en danger ? Et pendant la guerre, n'a-t-on pas été obligé d'avoir recours à des moyens exceptionnels, illégaux même, parce qu'on se trouvait dans une situation exceptionnelle, parce que l'existence de l'Etat était en cause.

De prime abord, le caractère du régime absolu yougoslave ne paraît pas répondre à une solution juridique bien déterminée et facilement conciliable avec les idées actuelles. Pourtant on lui fit un accueil unanime, ce qui est une des preuves les plus éclatantes que les régimes politiques modernes sont bons et souhaités lorsque un Etat est dans une situation normale. Lorsque, au contraire, un Etat est dans une situation

exceptionnelle, un état provisoire, comme c'était le cas pour la Yougoslavie, un tel régime peut non seulement lui être inutile mais nuisible et dangereux.

Souvent, on s'étonne de voir dans l'histoire quelles solutions furent prises pour résoudre certaines difficultés. Pourtant ceux qui les ont vécues trouvaient alors ces solutions toutes naturelles. C'étaient des solutions normales et légales adaptées aux situations anormales existantes. La situation de fait prime les principes juridiques, qui ne sont applicables que dans des situations plus ou moins normales.

D'ailleurs, les procédés semblables ne se sont-ils pas présentés dans un grand nombre de pays au moment de leur formation. Aux Etats-Unis d'Amérique où la liberté est si chère, n'a-t-on pas usé des moyens illégaux au point de vue juridique pour sauvegarder l'unité nationale ou pour la renforcer ?

Donc, le fait même de l'institution du régime absolu yougoslave trouve sa justification historique la plus complète, mais de plus, nous prétendons qu'elle ne constitue aucun abus quant à l'observation des principes juridiques existants.

Evidemment, en examinant en lui-même le régime yougoslave, nous sommes en présence d'une monarchie absolue, la totalité du pouvoir étant attribuée au souverain. Mais nous sommes loin du temps où on pouvait prétendre comme le faisait Charles Loyseau que « le roi était lieutenant de Dieu et son représentant pour tout ce qui touche à la puissance temporelle. » La théorie du droit divin a disparu avec la monarchie absolue ; mais cela ne veut pas dire qu'une monarchie absolue établie aujourd'hui puisse se baser sur ces principes-là, ou d'autres semblables. Ces théories ne peuvent être bonnes que pour le passé.

Aujourd'hui, il faut lier l'existence de l'Etat avec son but même, qui est de faire régner le bon ordre social dans la nation en s'appuyant sur la justice. Pour qu'il y ait possibilité d'en arriver là, une autre charge incombe à l'Etat : c'est celle de la défense du pays au dehors. Mais pour que cette dernière soit possible et par là indirectement la première, l'existence et la conservation de l'esprit national unitaire est indispensable.

Par conséquent, toutes les mesures prises pour sauvegarder l'un de ces trois éléments ou pour l'élaborer, peuvent être considérées comme tout à fait légales au point de vue juridique. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faut bien examiner *les mobiles* de ces mesures ainsi que le *but visé*.

Quelles étaient donc les causes déterminantes de l'instauration du régime absolu en Yougoslavie ? Loin d'être destinées à donner le pouvoir à un parti déterminé, civil ou militaire, et par là à assurer l'existence d'un régime oligarchique ou aristocratique dictatorial, elles tendirent uniquement à la conservation de l'Etat et à l'affermissement de son esprit national.

Mettre un terme aux passions politiques, néfastes au développement normal de l'Etat et prévenir une dislocation éventuelle de la Yougoslavie, voilà les causes déterminantes qui ont pour ainsi dire obligé le Roi à instituer un régime absolu.

Nous ne trouvons par conséquent aucun élément d'une véritable dictature qui consiste à donner ou plutôt à s'emparer du pouvoir à l'aide d'un coup d'Etat au profit d'une minorité déterminée. Ce qui était le cas dans certains pays d'Europe. Ici au contraire, il n'y a pas de dictature, mais il y a eu coup d'Etat de la part du souverain. Mais le régime établi par ce coup d'Etat avait non seulement sa nature particulière quant à son but, mais également quant à l'opinion

publique, quant à la volonté du peuple, de la nation. Une fois le nouveau régime établi, on s'est bien aperçu qu'il ne fut pas établi pour imposer au peuple un régime contre sa volonté et contre son bien, ce qui est une des caractéristiques de la véritable dictature. Ici nous sommes en présence d'un régime soutenu par le peuple tout entier, donc voulu par lui.

Et même si nous acceptons la théorie classique de la souveraineté nationale, nous voyons qu'aucune atteinte n'a été portée à celle-ci. En effet, puisque la nation est l'origine et la source de la souveraineté, ne peut-elle pas en disposer librement ? Ne peut-elle pas la concentrer en une seule personne qui lui convient ? La souveraineté n'est que l'expression de la volonté collective, qui, ici, a été toute pour le Roi Alexandre, non en raison de sa qualité de souverain, mais en raison de sa personne, parce que ayant la confiance de son peuple.

Dans ces conditions, ce régime établi par le Roi Alexandre I^{er} Karageorgevitch à son profit et avec l'approbation unanime de son peuple peut être considéré comme tout à fait normal, tant que le peuple fera confiance au Roi.

Donc, c'est une monarchie absolue « sui generis » parce que applicable seulement dans des situations semblables à celle dans laquelle se trouvait la Yougoslavie au moment de son institution et ayant un souverain comme elle en avait un.

Dans cette situation, ce régime quoique absolu, présente certains des traits qui caractérisent la démocratie.

En effet, dans l'ensemble de la doctrine du droit public moderne, plusieurs éléments coexistent dans l'idée d'Etat et de souveraineté. En général, les formes normales de gouvernement sont aujourd'hui la démocratie, le régime représentatif et le régime parlementaire. On dit que la démocratie consiste à faire participer le peuple à la puissance politique.

Nous examinerons ce point un peu plus loin. Pour le moment, disons que, en effet, c'est la forme de la démocratie, et qu'en réalité le fond de l'idée démocratique se trouve dans le but de l'existence de l'Etat lui-même. Assurer le bon fonctionnement de la Société organisée au profit de l'ensemble des individus qui la composent, est certainement le but essentiel qui légitime l'existence de l'Etat. Mais, en somme, l'idée de la démocratie n'est pas autre chose, c'est son fond même. Et pour la mettre en application on est obligé d'avoir recours à des formes de gouvernement très diverses. *Mais la forme du gouvernement est parfaitement indépendante de la démocratie elle-même, donc les modes de gouvernement ne sont pas l'essentiel*, au contraire ce sont plutôt des éléments secondaires. *Si l'idée même de la démocratie — le bien des gouvernés — est sauvegardé, il importe peu quelle en sera la forme du gouvernement et quel nom on lui donnera.*

Si pratiquement, dans des Etats à organisation ancienne et dont les rouages sont éprouvés, le gouvernement représentatif fonctionne couramment et donne des bons résultats, il n'en est pas moins vrai *que tout autre système qui demeurera fidèle à l'idéal démocratique tel que nous l'avons défini ci-dessus, conservera ce caractère démocratique. Donc, le système de gouvernement dit « représentatif » n'est pas une nécessité absolue du régime démocratique.*

Le système représentatif attaché à la doctrine démocratique doit par conséquent plutôt être considéré comme une des théories spéciales à la doctrine française. Du reste, ce mode de gouvernement est appelé à varier selon le degré de culture des individus membres de l'Etat. Le régime parlementaire, en particulier, exige une éducation, une instruction et même une habitude spéciale, et la preuve en est bien qu'il donne d'excellents résultats en Angleterre où il est pratiqué

depuis longtemps, de même qu'en France où il tend plutôt à se stabiliser, bien que les gouvernements français depuis 1875 aient eu le grand tort d'oublier que le pouvoir de dissoudre la Chambre est un élément essentiel de ce mode de gouvernement.

Il est évident qu'il est beaucoup moins aisé de le faire fonctionner normalement dans un pays qui n'a pas été éduqué comme il convient ou chez qui le niveau intellectuel est encore à un degré insuffisant.

Par conséquent si l'on s'en tient au système de la souveraineté nationale tel qu'il apparaît dans la doctrine française classique, rien n'empêche de trouver les moyens de laisser s'exercer cette souveraineté par le seul fait du consentement de l'ensemble de la population. L'accueil enthousiaste fait par le peuple yougoslave à la déclaration de son Roi, constitue la meilleure preuve du fait qu'Il a agi conformément à la volonté nationale. Par conséquent, même à ce point de vue restreint de la doctrine démocratique, le régime institué par le Roi Alexandre se trouve parfaitement légitimé.

Quand on examine ce régime du point de vue de la participation du peuple à l'exercice de la puissance politique, un argument s'impose qui milite en sa faveur. En effet, l'approbation de la nation toute entière de la décision royale ne peut être considérée autrement que comme l'expression de son opinion et de sa volonté quant à l'exercice de la puissance politique.

Si nous partons du point de vue de M. Duguit (1) et admettons que dans un Etat il y a deux forces gouvernantes qui sont : d'abord les électeurs, puis les corporations professionnelles, nous trouverons une approbation très nette de l'acte

(1) *Manuel de Droit Constitutionnel*, p. 62, éd. 1923.

du Roi Alexandre. En effet, à part des délégations qui sont venues de toutes les contrées du pays pour Le remercier et Le féliciter de l'acte accompli et qui, certes, représentent la majorité des électeurs, toutes les corporations professionnelles du pays ont adressé leur remerciement — leur adhésion — au souverain, aussi bien que les diverses institutions qui existent dans le pays, humanitaires, religieuses et sportives même. Les corporations intellectuelles du pays tout entier ont été les premières à exprimer leur enthousiasme.

Pourtant on pourrait prétendre que ces approbations exprimées ne représentent pas la majorité des opinions du pays parce que ne correspondant pas à une quantité numérique déterminée. Mais c'étaient des opinions émises de la seule manière dont elles ont pu l'être dans des circonstances semblables et qui par conséquent peuvent être considérées comme des véritables votes « ad hoc ».

D'ailleurs, les résultats numériques ne sont pour la plupart du temps pas les véritables images des opinions du pays. Même en France où la culture générale des citoyens est supérieure à la plupart des autres pays, la représentation réelle des opinions politiques n'est pas obtenue, soit à cause de l'abstention des électeurs, soit par le jeu des règles provenant de la loi électorale. M. Duguit a tout à fait raison en disant : « Qu'en fait la puissance gouvernante appartenant pendant quatre ans à la majorité de la Chambre, c'est-à-dire à la majorité de la minorité du corps électoral, elle appartient à un groupe d'individus qui sont une toute petite minorité dans le pays. » (1).

D'autre part, M. Duguit dit : « Qu'on comprenne que des

(1) *Op. cit.*, p. 61.

garanties doivent être prises contre le despotisme des assemblées populaires, plus énergiques encore peut-être que celles établies contre le despotisme des rois. » (1). En critiquant les doctrines démocratiques, cette phrase est bien placée. En notre matière pourtant, la première partie de celle-ci est seule à retenir. Car en établissant le régime actuel, le Roi Alexandre a mis fin au régime *despotique parlementaire existant, pour le remplacer par un régime absolu pourtant en réalité démocratique*. En effet, le despotisme du feu régime se manifestait dans l'inobservation de certaines lois par ceux qui les avaient votées, donc par un pouvoir illimité, par conséquent contraire aux principes juridiques modernes, parce que ne tendant pas à établir la réalisation du droit par la puissance politique.

Comme le caractère d'un régime se manifeste surtout dans les lois qu'il édicte et qui dans notre régime, comme nous le verrons dans la partie suivante de notre ouvrage, ont un caractère purement démocratique parce qu'elles envisagent la protection des intérêts de la totalité des citoyens, de ce côté également le régime absolu yougoslave peut être considéré comme essentiellement démocratique.

D'autre part, ce régime *a un caractère purement transitoire, temporaire*, puisqu'il est venu à un moment donné, dans un certain but, susceptible d'être réalisé dans un temps plus ou moins déterminé.

Par conséquent, c'est un régime exceptionnel, appliqué à une situation exceptionnelle, donc légitime et normal. *Mais puisque cette situation exceptionnelle est passagère, transitoire, pour le régime absolu il doit en être de même, parce que seulement dans ces conditions il sera considéré comme*

(1) Op. cit., p. 23

légitime et légal. La durée de ce régime est limitée à ces circonstances exceptionnelles. Ces circonstances passées, le régime absolu devra faire place à un mode différent de gouvernement.

Comme le Roi Alexandre a hautement affirmé à plusieurs reprises que ce régime était provisoire, et connaissant sa loyauté et le libéralisme de sa formation politique, nous trouvons dans cet élément une preuve de plus que le régime absolu existant tel qu'il a été établi, et limité dans l'exécution de son programme, a été nécessaire à la jeune Yougoslavie, tout en trouvant une justification juridique aussi complète que la justification historique.

*
* *

Quand on l'examine du côté de la psychologie politique, cet événement apparaît tout aussi justifié.

En effet, en partant de ce point de vue, nous devons admettre que l'homme n'est pas apte à créer des institutions en se basant uniquement sur la raison. Il faut que le besoin de ces institutions se soit fait sentir bien avant leur instauration.

C'est ce que dit très bien M. Gustave Le Bon : « Seuls, des théoriciens, ignorants des réalités, croient que la raison pure gouverne le monde et transformera les hommes. En réalité, l'intelligence prépare lentement les changements qui, à la longue, transformeront nos âmes, mais son action immédiate est très faible. Fort peu de choses peuvent être changées par elle brusquement. » (1).

Il est évident que le peuple yougoslave a approuvé à l'unanimité l'acte du Roi Alexandre avant tout parce qu'il a vu

(1) Gustave Le Bon, *La Psychologie Politique*, p. 10.

par là la possibilité de doter le pays des institutions qui lui sont non seulement nécessaires mais indispensables, chose qui était irréalisable pendant le régime parlementaire. Sa proclamation exprimait justement les sentiments de tout citoyen yougoslave. Si les idées du Roi Alexandre émises dans celle-ci étaient toutes nouvelles et si elles ne prévoyaient pas ce que le peuple attendait depuis des années déjà, certainement que l'accueil aurait été tout différent.

Avant de prendre sa décision, le Roi Alexandre a bien vu le problème et tous ses éléments « nombreux mais d'inégale importance, le rôle de la psychologie politique consistant précisément à savoir doser cette importance, discerner le principal et éliminer l'accessoire. » (4).

Comme nous l'avons examiné déjà dans les chapitres précédents, l'équation que devait résoudre le Roi Alexandre était des plus difficiles. De sa solution dépendait pour ainsi dire l'avenir du peuple yougoslave. Mais, à ce moment, Il a eu le grand mérite de bien faire l'analyse des circonstances et des faits existants, ce qui lui a permis de discerner l'essentiel du problème. Il s'est aperçu que cet élément principal était l'unité nationale qui était en danger.

C'est amené par les circonstances qu'Il a agi d'accord avec la psychologie du peuple et c'est là la caractéristique de Sa haute capacité en matière de psychologie politique.

Le Roi Alexandre a montré suffisamment pendant les Guerres Balkaniques et la Grande Guerre ses qualités militaires sur le champ de bataille. En accomplissant l'acte du 6 Janvier 1929 Il a prouvé qu'Il était aussi apte sur le terrain politique, car « les plus importantes des règles du gouvernement des hommes sont celles relatives à l'action. Quand

(1) Gustave Le Bon, *op. cit.*, p. 35.

agir, comment agir et dans quelles limites agir ? La réponse à ces questions constitue tout l'art de la politique. » (1).

Le moment où le Roi Alexandre a agi et la manière dont Il l'a fait montrent bien qu'Il est dans l'art du gouvernement de la lignée des grands politiques.

*
* *

Voilà notre opinion sur le régime absolu yougoslave. Profitons de l'occasion pour voir ce qu'en pense le Roi Alexandre Lui-même, en reproduisant la partie essentielle de l'interview qu'Il donna à M. Jules Säuervein, l'envoyé spécial du *Matin*, le 16 Janvier 1929 :

« — Ce qui mérite vraiment le nom de dictature ou même celui de tyrannie, me déclara le souverain, c'est ce qui se passait dans ces derniers temps. N'est-ce point une atteinte à l'esprit de la Constitution que le refus de siéger dont se rendaient responsables quatre-vingt-cinq députés ? Il faut assurément tenir compte de l'émotion légitime qu'ils avaient ressentie devant un attentat odieux. Cependant, si un chef d'Etat ou un gouvernement ont des devoirs, le législateur en a aussi. Malgré ces difficultés, on était parvenu tant bien que mal à faire vivre un gouvernement. Pour des raisons personnelles, petites, et sans aucun rapport avec le bien du pays, un parti est sorti de ce gouvernement, amenant ainsi une crise redoutable. J'ai essayé tous les moyens pour la résoudre. Les Croates sont venus me trouver ; sous leur dictée, j'ai pris note de leurs revendications. J'ai ensuite appelé les autres partis ; je leur ai demandé s'ils consentiraient à discuter sur la base des propositions croates, c'est-à-dire à

(1) Gustave Le Bon, *op. cit.*, p. 3.

étudier la revision de la Constituion pour laquelle sont nécessaires les trois cinquième des voix au Parlement. Ils m'ont répondu : *Jamais !*

« *Il n'y avait plus aucun gouvernement possible d'après les règles parlementaires. La machine ne fonctionnait plus. Il me fallait prendre moi-même décisions et responsabilités, ou me reconnaître publiquement impuissant à sauver mon pays d'un gâchis tout proche de l'anarchie.*

» *C'était un dilemne : ou bien sacrifier l'unité et l'avenir de mon royaume, ou bien m'exposer moi-même, en personne, en assumant les pouvoirs nécessaires pour le temps nécessaire. Je n'ai pas hésité longtemps... »*

« — *Dictature... Dictature...* répéta-t-il à plusieurs reprises. Le mot est facilement lâché ; encore faut-il l'appliquer avec équité. N'est-ce point une dictature, et la moins justifiée, que celle du chef de parti qui, sans même avoir un programme, décide souverainement que tel ou tel de ses amis sera élu dans une circonscription, dont les premiers besoins lui sont totalement inconnus ? Et quand ce chef de parti fait nommer fonctionnaires une multitude de ses partisans, sans qu'ils se recommandent par aucune capacité ni par aucune autre qualité que celle de travailler pour le politicien, qui, à son tour, les fait vivre aux dépens du pays, n'est-ce point encore une dictature ? Ce que je veux faire est simple. Loin d'orienter mon pays vers un régime d'autorité sans contrôle, j'entends le faire bénéficier, plus tard, par de justes lois électorales, du vrai parlementarisme et de la vraie démocratie. Je veux qu'il soit plus libre et qu'il manifeste sa volonté avec plus d'indépendance que par le passé.

« Pour en arriver là, nous entrons dans une période de dur travail. Nous avons à préparer un régime décentralisé et

libéral, mais qui, en même temps, protège l'unité foncière et spirituelle de la Yougoslavie.

« Nous avons à épurer et réorganiser l'administration, où il y a de nombreux fonctionnaires d'élite, mais qui doivent être recrutés, dirigés, et payés, sur une base largement réformée. Je ne puis vous dire combien de temps me sera nécessaire, mais je ne pense pas que ce soit longtemps. Les innombrables marques de loyalisme que je reçois de tous côtés me prouvent que je trouverai l'appui de toutes les véritables activités productrices dans ce pays.

« Le ministère que j'ai composé renferme exclusivement des hommes probes et capables. S'il y a un général à sa tête, c'est parce qu'il me fallait déléguer mon autorité à une personnalité en dehors des partis politiques. Or, chez nous, grâce à Dieu, l'armée ne s'occupe en rien de politique. Je ne le lui ai pas permis davantage que je n'ai laissé les politiciens se mêler aux choses de l'armée. Elle est parfaitement saine, loyale, et fidèle à son souverain. Mais vous voyez en outre dans ce cabinet des représentants de la haute administration, des banques, des universités, et même des hommes politiques considérables et estimés. Les Croates ont cinq ministres, c'est-à-dire que cette partie de la population n'est aucunement brimée.

« C'est avec le concours de tous ceux qui, dans ce pays, veulent travailler, que j'entends préparer le retour à la santé politique et à la prospérité économique. En vue d'accomplir cette œuvre de salubrité urgente je me suis exposé moi-même, sans chercher un paravent ou un détour pour diminuer ma responsabilité.

« En cas de réussite, comme en cas d'insuccès, c'est moi, et moi personnellement, qui suis en cause. Mais, conclut le

roi en souriant, *il n'y a pas d'insuccès possible quand on a tout son peuple derrière soi.* »

D'autre part, la présence dans le gouvernement des anciens ministres appartenant aux ministères parlementaires, à côté des techniciens, lui enlève le caractère soit militaire, soit à tendances politiques déterminées. Comme nous l'avons déjà dit, ce n'est pas un régime établi au profit d'un parti, d'une collectivité ou d'un homme, c'est un régime institué sous la pression des évènements par un souverain, Alexandre I^{er} Karageorgevitch qu'à l'unanimité son peuple a approuvé.

Amené par les circonstances, c'était, il n'y a aucun doute, un régime nécessaire, surtout avec son programme, qui marque bien son caractère transitoire et temporaire.

CHAPITRE III

LE FONCTIONNEMENT DU REGIME ABSOLU YOUGOSLAVE

§ 1

Les lois organiques du régime absolu.

L'acte initial d'où découle la totalité des pouvoirs attribués au Roi est la loi sur le pouvoir Royal et l'administration suprême de l'Etat, qui fut publiée en même temps que la proclamation royale portant institution du régime absolu (1).

Cette loi proclame que toute autorité émane du Roi. Le Roi édicte et promulgue les lois, nomme les fonctionnaires, confère les grades militaires. Il est chef suprême de l'armée et représente l'Etat dans les relations avec les autres Puissances. Il déclare la guerre et conclut la paix. Il peut accorder l'amnistie et la grâce.

Le Roi nomme le Président du Conseil des Ministres et les Ministres qui sont sous son autorité et travaillent suivant ses instructions.

Avant d'entrer en fonctions, les Ministres prêtent serment *de fidélité au Roi*.

Ils sont responsables *devant Lui*, qui peut les mettre en accusation. Dans ce cas ils sont jugés par le Tribunal d'Etat

(1) *Journal officiel*, Belgrade, 6 janvier 1929. Voir à l'annexe, le texte de la loi.

composé de trois Conseillers d'Etat et trois Conseillers à la Cour de Cassation, ayant comme président le Président de la Cour de Cassation.

Le Roi édicte et promulgue les lois par oukaze (décret) qui est contresigné par le Président du Conseil des Ministres, le Ministre compétent et le Ministre de la Justice qui appose le sceau d'Etat.

L'autorité administrative est exercée par les Ministres compétents. Le pouvoir judiciaire est exercé au nom du Roi.

A la même date, furent publiées trois autres lois que nous mentionnerons plus loin. Pourtant, la seule qui ait un caractère particulier, c'est celle que nous venons de voir. En effet, elle seule porte le seing du Roi, du Président du Conseil et de tous les Ministres. C'est la loi suprême du régime absolu, la loi organique, qui par conséquent peut être considérée comme loi constitutionnelle de cette période, comme Constitution Provisoire de la Yougoslavie. Elle règle les rapports des personnes investies des pouvoirs publics : on ne peut donc la considérer autrement.

Elle est claire et très courte. Mais elle prévoit bien que les représentants du pouvoir exécutif sont responsables et peuvent être jugés par un Tribunal dont au Président et aux membres on ne peut contester la compétence, car l'impartialité est l'essence même des hautes situations qu'ils occupent.

Le Roi est la personne centrale, essentielle, cumulant les fonctions législatives et exécutives. Mais les fonctions législatives ne sont pas aussi directes que les fonctions exécutives. En effet, tous les projets de loi avant d'être promulgués par oukaze et par là de devenir lois, doivent passer par un corps investi d'un certain pouvoir législatif — Le Conseil Législatif Suprême — dont nous parlerons plus loin.

La caractéristique de cette Constitution Provisoire consiste dans le fait qu'aucun pouvoir spécial n'a été créé au profit des Ministres, mais uniquement au profit du Roi, ce qui illustre bien le caractère spécial du régime. C'est évidemment la solution qui s'imposait, parce que la seule qui laissait au souverain son entière liberté d'action.

Aucun corps représentatif n'existe, à aucun titre, ni pour aucune fonction. Le peuple s'étant dessaisi de l'exercice de sa souveraineté au profit du Roi, il est naturel que le Roi seul puisse l'exercer, qui par sa nomination directe, permettra l'exercice des fonctions attribuées à certains corps jusque-là nommés — élus — par les citoyens.

En un mot, la volonté du peuple et la volonté du Roi Alexandre ne font pour le moment plus qu'un. C'est par la toute-puissance de la volonté personnelle du souverain que se manifeste la volonté du peuple.

Les trois autres lois qui furent publiées le 6 Janvier 1929 sont les suivantes : d'abord *celle de la protection de la sécurité et de l'ordre publics* qui prévoit la dissolution des partis politiques, ainsi que des organisations portant un caractère religieux ou ethnique déterminé. Elle prévoit des peines sévères pour ceux qui tendent à mettre en danger la paix et la sécurité dans l'Etat ou tentent ou propagent un changement de l'ordre politique et social. Les fonctionnaires publics sont spécialement protégés lorsqu'ils sont en exercice de leurs fonctions. Mais la grève des fonctionnaires est prohibée.

Ensuite, c'est la loi portant modification et complétant la loi sur la presse qui fut publiée à la même date, et la troisième, c'est celle portant modification de la loi sur les municipalités et les autorités départementales. Cette dernière prévoit qu'à l'avenir les conseils municipaux seront nommés

par le préfet, sauf à Belgrade, Zagreb et Ljubljana où ils seront nommés par oukaze du Roi sur proposition du Ministre de l'Intérieur. Les préfets nomment également les commissaires chargés d'exercer les fonctions des Conseils départementaux.

Toutes ces lois furent publiées le 6 Janvier 1929 (1) et entrèrent en vigueur dès leur publication.

A la date du 8 Janvier (2) fut publiée la loi portant institution du Tribunal Public pour la protection de l'Etat qui siège à Belgrade. Ce Tribunal est une section de la Cour de Cassation de Belgrade. Les membres en sont nommés par oukaze du Roi sur proposition du Ministre de la Justice et choisis dans le corps judiciaire actuel. Il y a 8 membres, 4 suppléants et un procureur général. Ils conservent tous leurs situations antérieures.

A ces quatre lois organiques, il faut en ajouter une cinquième qui est également importante. C'est celle du 31 Janvier 1929 (3) qui institue le *Conseil Législatif Suprême* auprès du Ministère de la Justice, comme organe conseiller du Président du Conseil des Ministres. Suivant les prescriptions de cette loi tous les projets élaborés par les Ministères seront envoyés au Président du Conseil qui à son tour les expédie au Conseil Législatif Suprême. Ce Conseil les examine au point de vue juridique et spécial et leur donne la rédaction définitive.

Cette loi est d'une importance de tout premier ordre. Tout projet de loi avant de devenir loi doit passer par ce Conseil qui par conséquent assurera une continuité dans la bonne

(1) *Journal officiel*, du 6 Janvier 1929.

(2) *Journal officiel* du 8 Janvier 1929.

(3) *Journal officiel* du 1^{er} Février 1929. Voir à l'annexe le texte de la loi.

élaboration et l'unification de la législation. Toute contradiction des lois entre elles est ainsi évitée. D'autre part, la présence de juristes éminents et de techniciens expérimentés assure la précision et la clarté nécessaire. Tous ces Conseillers ou plutôt membres du Conseil sont nommés directement par le Roi. Ils sont au nombre de 26, y compris le Président et le référendaire — représentant — du gouvernement. Ce sont actuellement :

1. Yovanovitch M., *Président*, Président de la Cour de Cassation en retraite.
2. Péritch N., *représentant du Gouvernement*, Ancien Ministre, Professeur à la Faculté de Droit de Belgrade.
3. Bazala, Professeur à l'Université de Zagreb.
4. Soubotitch, Président de la Cour de Cassation.
5. Gossar, Ancien Ministre, Professeur à l'Université de Ljubjana.
6. Arandjelovitch, Ancien Ministre, Professeur à l'Université de Belgrade.
7. Chourmine, Ancien Ministre.
8. Balène, Professeur à l'Université de Belgrade.
9. Chkelri, Professeur à l'Université de Ljubjana.
10. Dejmane, Ancien député et directeur du journal *Obzor* de Zagreb.
11. Sardelitch, Conseiller d'Etat.
12. Berkovitch, Président de la Chambre de Commerce de Sarajevo.
13. Sagadine, Conseiller d'Etat et ancien Professeur d'Université.
14. Jivanovitch, Profess. à la Faculté de Droit de Belgrade.
15. Markovitch B., Ancien Ministre.

16. Miyouchkovitch, Ancien Président du Conseil des Ministres.
17. Kroulj, Ancien Ministre.
18. Dolentz, Recteur de l'Université de Ljoubjana.
19. Krek, Professeur de l'Université de Ljoubjana.
20. Maourovitch, Professeur de l'Université de Zagreb.
21. Grizogono', Ancien Ministre.
22. Chetcherov, Ancien Président de la Commission des Finances à la Skoupchtina.
23. Alaoupovitch, Ancien Ministre.
24. Radovitch, Ancien Ministre.
25. Stoyadinovitch, Adjoint au maire de Belgrade.
26. Popovitch, Ancien Ministre.

A ce point de vue, le Conseil Législatif Suprême yougoslave n'aura pas moins d'importance qu'avait le Conseil d'Etat de Napoléon pendant le Consulat. Et avec le train dont le Conseil yougoslave est parti, on peut s'attendre à le voir laisser à la Yougoslavie une œuvre semblable à celle que le Conseil d'Etat de Napoléon laissa à la France, œuvre d'autant plus nécessaire que les conflits de lois étaient en Yougoslavie assez fréquents.

L'absence de toute influence politique assure à ce corps, d'ailleurs, une impartialité absolue. Les lois ne seront plus les résultats des marchandages politiques et ainsi la protection des intérêts du peuple et de l'Etat sera sauvegardée.

Disons en terminant que ce Conseil n'a rien de commun avec le Conseil d'Etat qui est resté dans son rôle primitif de Tribunal Administratif Suprême.

Après ces quelques brèves notions sur le fonctionnement du régime actuel, il resterait à en examiner les résultats. C'est ce que nous verrons dans la troisième partie.

§ II

La composition du premier Ministère du régime absolu.

Lors de la formation du premier gouvernement du régime absolu, il est évident que le Roi a dû prendre pour collaborateurs, avant tout, des hommes de confiance, hommes d'Etat et techniciens ayant déjà fait leurs preuves. Il fallait d'abord le cumul de ces deux éléments pour que le Roi les choisît. Mais en prenant en considération les anciens politiciens, le Roi a eu soin de prendre uniquement ceux qui étaient les véritables élus du peuple. *De sorte que tous les anciens Ministres qui font partie du gouvernement actuel ont eu pendant les élections des majorités écrasantes, sans aucun concours de la police. C'est un élément de plus en faveur de notre thèse que le régime actuel est démocratique.*

Voyons comment fut constitué le premier ministère :

Le général Jivkovitch, commandant de la Garde Royale : Président du Conseil et Ministre de l'Intérieur est non seulement un homme énergique et plein de bon sens, mais aussi, esprit perspicace, ayant une puissance de travail considérable. En tant que militaire, il donne une garantie de plus pour l'impartialité dans les affaires d'Etat, si nécessaire actuellement et qui doit être la caractéristique du régime existant.

Le maintien de *M. Marinkovitch* au Ministère des Affaires Etrangères est une preuve de la continuation de sa politique pacifique et une garantie pour la paix, car l'existence d'un facteur puissant dans les Balkans et l'Europe Centrale, respectant les traités et imprégné de l'esprit de conciliation est une garantie de premier ordre pour la paix internationale.

M. Ouzounovitch, ancien Président du Conseil et Ministre

sans portefeuille, est un homme politique très expérimenté. Cette expérience, jointe à son impartialité, sera pour le gouvernement actuel d'une grande utilité.

M. Korochetz, ancien Président du Conseil et Ministre des Communications, est un homme d'Etat qui a déjà montré ses talents d'organisateur aussi bien dans les affaires de son parti en Slovénie, que dans celles de l'Etat lors de son passage au gouvernement.

M. Koumanoudi, Ministre sans portefeuille et Ministre des P.T.T. par intérim est professeur à la Faculté de Droit de Belgrade et ancien Ministre. Ses connaissances en matière d'administration seront d'une grande utilité au régime absolu.

Le général Hadjitch, Ministre de la Guerre et de la Marine, a suffisamment montré depuis plusieurs années qu'il occupe ce poste ses qualités comme organisateur des armées yougoslaves.

M. Chverljouga, Ministre des Finances, ancien président du Conseil d'Administration d'une des plus grandes banques yougoslaves et président de la Bourse de Zagreb, est un technicien expérimenté.

M. Franguèche, Ministre de l'Agriculture, est professeur à la Faculté d'Agriculture de Zagreb, un des spécialistes les plus connus en matière d'agriculture.

M. Maximovitch, Ministre de l'Instruction Publique ; *M. Srechkitch*, Ministre de la Justice ; *M. Drinkovitch*, Ministre de la Prévoyance Sociale ; *M. Alaoupovitch*, Ministre des Cultes et *M. Kroulj*, Ministre de la Santé Publique, sont tous des anciens Ministres et fervents partisans de l'entente serbo-croate.

M. Radivoyevitch, Ministre des Forêts et Mines et de la Réforme Agraire par intérim, ancien député ; *M. Majoura-*

nitch, Ministre du Commerce et de l'Industrie, un des meilleurs avocats du pays ; *M. Savkovitch*, Ministre des Travaux Publics, ancien député, sont tous les trois des techniciens de tout premier ordre.

La composition du premier Ministère est bien l'image du caractère du régime absolu. *Aucune majorité ni pour les militaires, ni pour les Serbes, ni pour les Croates, ni pour les Slovènes. Deux militaires (1), six Serbes, quatre Croates, trois Bosniaques et un Slovène, dont deux anciens Présidents du Conseil des Ministres et huit anciens Ministres, tous élus pendant le régime parlementaire par des fortes majorités, sans le concours de la police. Un gouvernement d'entente et de collaboration (2).*

§ III.

Le programme du nouveau Gouvernement.

Ainsi constitué, le nouveau gouvernement s'est mis aussitôt au travail. Il élaborait un programme qui comprenait essentiellement la réorganisation de l'administration, la consolidation de la situation financière et économique, la réalisation enfin de l'unité spirituelle de l'union des Serbes, Croates et Slovènes.

(1) Même pendant le régime parlementaire, le Ministre de la Guerre et de la Marine était un militaire, un général la plupart du temps.

(2) A la suite de la démission de *M. Majouranitch*, comme Ministre du Commerce et de l'Industrie fut nommé *M. Démétrovitch*, ancien député et vice-président de l'ancien parti démocrate-indépendant.

D'autre part, le 19 Mai 1930, *M. Chibénik*, ancien président du groupe parlementaire de l'ancien parti paysan-croate (raditchiste) et *M. Preka*, ancien vice-président du même parti, furent nommés, le premier Ministre de l'Agriculture, le second Ministre de la Politique Sociale et de la Santé Publique.

Par suite de ces nominations, il se trouve que tous les anciens partis politiques principaux (radical, démocrate, paysan-croate — raditchiste, slovène — Koro-chetz — et démocrate indépendant) sont représentés au sein du gouvernement actuel.

L'administration, légèrement améliorée ces temps derniers, est encore loin de présenter l'appareil nécessaire à un Etat en pleine formation. Les causes principales de cet état morbide de l'Administration yougoslave sont doubles. Les influences et intérêts politiques d'une part, la mauvaise loi des fonctionnaires de 1923 de l'autre. Nous les avons déjà examiné toutes deux. A ce sujet, le nouveau gouvernement aura la tâche très facilitée, surtout en ce qui concerne la disparition du premier malaise, puisqu'il n'est pas susceptible d'aucune influence politique et qu'il n'a pas de responsabilités politiques devant un corps quelconque. La diminution de leur nombre et l'augmentation des traitements de ceux qui restent est le moyen tout indiqué pour arriver à un bon résultat.

Dans le même ordre d'idées se pose la question du trop grand nombre de retraités. A ce sujet, une revision des retraites est nécessaire : les retraites ne doivent servir qu'aux gens âgés ou malades et non de rentes aux partisans politiques. S'il peut paraître justifié d'accorder après dix et quinze ans de service une retraite à certains fonctionnaires, il est évidemment abusif d'en faire la règle générale.

Un autre point qui figure dans le programme du gouvernement est l'unification de la législation. Cette réforme est d'une importance essentielle pour la Yougoslavie. Une fois faite, elle fera disparaître toutes les difficultés et inégalités qui provenaient obligatoirement d'une législation disparate.

Au même titre, figurait la préparation urgente de deux lois depuis longtemps attendues : dont l'une, visant la réorganisation du pouvoir central avait pour but de diminuer le nombre des ministères et l'autre de supprimer la corruption.

De nombreuses lois de réforme sociale et agraire sont en perspective.

La division administrative existante pendant le régime parlementaire a montré des inconvénients très sérieux ; c'est pour cela que nous trouvons l'idée d'une réforme à ce sujet dans le programme.

Pour la consolidation de la situation financière et économique, un grand nombre de mesures a été envisagé.

Favoriser la production agricole et l'élevage par application des procédés modernes en créant avant tout des possibilités d'achats des machines agricoles. Une modification sera faite dans ce sens. Augmenter la surface productive par l'assèchement des marais et autres travaux divers ; assurer par là une production suffisante pour une balance commerciale favorable. En même temps, une revision générale des tarifs douaniers figurait au programme afin de permettre aux produits indigènes de concurrencer sur les marchés internationaux les produits étrangers, et assurer ainsi l'expansion économique du pays.

D'autre part, dans les grands domaines d'Etat qui, jusqu'à présent, ont montré une inertie totale et donné un rendement dérisoire à cause de l'incapacité de leurs dirigeants nommés pour des raisons politiques ou personnelles, une commercialisation susceptible de faire valoir leurs richesses naturelles sera opérée.

La politique du crédit, envisagée plus spécialement, sera suivie de manière à permettre aux paysans d'obtenir des crédits à bon marché et des emprunts hypothécaires spéciaux qui leur facilitent la transformation de leurs dettes en dettes à long terme. Puis, des garanties seront données à l'épargne publique et l'entrée des capitaux étrangers facilitée.

Pour le budget, à part l'équilibre, l'économie la plus stricte sera appliquée.

Dans les rapports internationaux, aucun changement. Ce sera la continuation de la politique traditionnelle des bons rapports avec les voisins et du développement de l'esprit de conciliation dans tous les sens avec le respect des traités existants.

L'accomplissement de toutes ces réformes urgentes sera une des meilleures garanties pour l'unité spirituelle de la Yougoslavie.

Tel est le programme du premier Ministère du régime absolu yougoslave. Dans la partie qui suit, nous examinerons les résultats qu'il a obtenus jusqu'à présent et dans quelle mesure il a réalisé ses promesses.

TROISIÈME PARTIE

Le Régime Absolu à l'œuvre

CHAPITRE PRELIMINAIRE

L'ACTIVITE PERSONNELLE DU ROI ALEXANDRE

« Heureusement Il est, phénomène rare parmi les souverains, l'homme le plus patient, le plus sensé et le plus consciencieux de son pays. Si ses subordonnés continuent à exécuter ses ordres à la lettre et rapidement, Il sera largement récompensé pour son effort. » (1).

En parlant ainsi du Roi Alexandre, le publiciste américain M. Hamilton Fish Armstrong ne s'est pas trompé. Le Roi Alexandre a des qualités rares, qui lui sont propres, par quoi se manifeste la sagesse non seulement d'un grand souverain mais également d'un homme d'Etat. Sa décision quant à la solution de la situation politique de la jeune Yougoslavie, montre bien toute la puissance de Son caractère préoccupé uniquement du bien de son peuple. Intervenant au moment opportun, elle montre l'envergure de son génie, son intrépidité même, si l'on considère la manière dont Il a procédé.

La lourde tâche que le Roi Alexandre s'est imposée en

(1) H.-F. Armstrong, *Where The East Begins*, New-York, Londres, 1929, p. 27.

acceptant toute la responsabilité, Lui demande des efforts qu'un homme ordinaire ne pourrait certes pas fournir. C'est Lui qui a pris l'initiative de toute la réforme ; c'est Lui encore qui doit être le médiateur entre les différentes mentalités de son peuple. Il est à la tête d'une grande Nation tant au point de vue national qu'au point de vue international ce qui double Ses préoccupations et réclame de Sa part une vigilance toute particulière.

Comme Ses qualités, Son activité est exceptionnelle. L'intérêt qu'Il attache à la moindre question qui intéresse l'Etat et le peuple, le temps qu'Il consacre à ces affaires, méritent l'admiration. Aux audiences qu'Il leur accorde, tandis que parlent Ses Ministres, Il écoute en silence. Mais leur rapport achevé, Il les presse de questions, exige des précisions, réclame sans fin des détails. Sa décision intervient alors. Et cette rapidité de jugement jointe à une connaissance aussi approfondie des besoins les plus divers étonnent toujours Ses collaborateurs.

Le Roi s'intéresse vivement à toutes les institutions sociales, humanitaires, intellectuelles, professionnelles et sportives. Il n'est pas de groupement, de personnalité marquante dont Il ne suive avec autant d'intérêt que de bienveillante sympathie, les moindres actes.

Seul un travail acharné lui permet de soutenir une aussi débordante activité. A Belgrade, comme à Dédigné, au milieu du calme des bois, Il travaille tout le jour. Et la nuit encore, Ses veilles sont consacrées à la consolidation des réformes nécessaires à l'essor de la Yougoslavie. Comme un autre grand laborieux, auquel sa volonté et sa puissance de travail font invinciblement songer, Il peut dire que le travail est son élément. Comme Lui, Il n'a jamais connu la limite de son esprit. Et c'est bien à ces heureuses facultés, jointes à

l'opportunité de Ses décisions, que la Yougoslavie Lui doit d'être aujourd'hui ce qu'elle est.

*
* *

Pour la plupart de Ses collaborateurs, le Roi Alexandre a fait un choix heureux, et plus spécialement encore pour le Président du Conseil.

L'énergie du général Jivkovitch et sa puissance de travail sont exceptionnelles. La compréhension rapide de toute question, la solution immédiate qu'il y apporte en prenant uniquement en considération l'équité et le bien de l'Etat dénotent chez lui des qualités rares qui ont trouvé aujourd'hui l'occasion de se manifester.

La droiture de son caractère, sa perspicacité, sa mémoire prodigieuse, font incontestablement l'un des hommes les plus qualifiés pour occuper dans le régime actuel le haut poste qui lui est confié.

Après cette esquisse rapide de l'activité souveraine dont dépend aujourd'hui l'avenir de la Yougoslavie et le bref crayon de celui qui la seconde si bien, voyons maintenant dans quel sens furent dirigés leurs efforts et quels en sont dès à présent les résultats.

CHAPITRE PREMIER

LES REFORMES REALISEES

§ I.

La nouvelle organisation de l'Administration suprême de l'Etat.

Pendant le régime parlementaire on parlait beaucoup de la nécessité très urgente d'une réforme : tous les gouvernements étaient d'accord sur ce point. Ce qui s'imposait, c'était la réorganisation du pouvoir administratif suprême qui sous-entendait avant tout la diminution du nombre des Ministères. Quoique si nécessaire, cette réforme ne pouvait se réaliser. Les passions politiques, l'instabilité de la situation, des préoccupations que l'on jugeait plus immédiates l'emportèrent comme tant d'autres. Dans notre première partie, nous avons vu dans quelles conditions échoua la dernière tentative de cette réforme. Au moment de l'avènement du régime absolu, elle se trouvait toujours dans la période d'attente.

Dans la série des grandes réformes, c'était il n'y a aucun doute, la première à réaliser : elle le fut seulement trois mois après l'institution du nouveau régime, par la « loi sur l'organisation du pouvoir administratif suprême » à la date du 31 Mars 1929 (1).

Cette loi est d'une importance capitale. Dans son Titre Premier, elle traite des Ministères, de leur organisation et de leur compétence. A l'avenir, il n'y aura plus que douze Ministères au lieu de seize, avec comme institution séparée

(1) *Journal officiel* du 3 Avril 1929.

la Présidence du Conseil des Ministres. De ce fait, quatre Ministères furent supprimés : celui de la Santé Publique fut réuni à celui de la Politique Sociale ; le Ministère de la Réforme Agraire à celui de l'Agriculture ; le Ministère des Postes et Télégraphes fut joint à celui des Travaux Publics et celui des Cultes au Ministère de la Justice.

La réunion de ces Ministères, des quatre premiers surtout, fut d'une inspiration heureuse parce que la nature de leurs services et de la compétence, sont très proches l'une de l'autre et se complètent mutuellement. Avant cette réforme, les différents ministères pour des questions qui demandaient des solutions identiques donnaient cependant des solutions incohérentes. Il en était ainsi pour les questions sociales : elles étaient tranchées par le Ministère de la Politique Sociale et celui de la Santé Publique. Encore davantage s'imposait la réunion des Ministères de la Réforme Agraire et de l'Agriculture. La politique agraire devait être le complément de la politique agricole et par là augmenter la production du pays à la fois quant à la qualité et quant à la quantité et non de la diminuer comme c'était le cas avec la dualité de l'administration.

Les douze Ministères existant actuellement suivant la loi du 31 Mars 1929 (article premier) sont les suivants : le Ministère de la Justice ; de l'Instruction Publique ; des Affaires Etrangères ; de l'Intérieur ; des Finances ; de la Guerre et de la Marine ; des Travaux Publics ; des Communications ; de l'Agriculture ; du Commerce et de l'Industrie ; des Forêts et Mines et celui de la Politique Sociale et de la Santé Publique.

Après l'énumération des compétences de la Présidence du Conseil et des Ministères dans les articles 2 et 3, l'article 4 de cette loi prévoit que les Ministères ne peuvent être insti-

tués, réunis ou supprimés que par oukaze du Roi sur la proposition du Président du Conseil des Ministres.

D'autre part, l'article 5 décide que le sectionnement de la Présidence du Conseil des Ministres et les Ministères en divisions et la détermination du nombre de celles-ci et de leur compétence seront réglementés par règlement du Président du Conseil des Ministres. Ce règlement, une fois établi, ne pourra être modifié que par une loi.

Les divisions des différents Ministères, à leur tour, peuvent être divisées en sections et sous-sections suivant les besoins. Leur nombre, le nombre des places disponibles et la qualité des situations — des postes — aux Ministères, ainsi que les qualifications et grades pour le personnel nécessaires pour lui donner accès à certains postes, le tout sera réglementé pour chaque Ministère spécialement par règlement du Ministre compétent avec accord préalable du Président du Conseil des Ministres.

Au titre deux de cette loi importante figurent les prescriptions qui concernent le Président du Conseil des Ministres, les Ministres et les Ministres adjoints.

Au sommet de l'administration suprême de l'Etat se trouve le Président du Conseil des Ministres qui, en même temps, dirige les travaux de la Présidence du Conseil des Ministres (article 7). Le Président du Conseil a le devoir de conserver l'unité et l'uniformité dans les affaires du gouvernement et de l'administration (art. 10).

Le Conseil des Ministres ne fait aucun acte administratif. Il s'occupe uniquement des affaires proposées par le Roi ou le Président du Conseil des Ministres (art. 9).

Tout Ministre est chef indépendant dans son ressort. Tous les actes officiels sont délivrés sous son seing ou en son nom (art. 12).

Ce qu'il y a de très intéressant, c'est que cette loi a supprimé les postes de Sous-Secrétaire d'Etat. Ceux-ci n'existent plus. Elle prévoit pourtant l'existence des Premiers Ministres adjoints et des Ministres-adjoints qui peuvent être nommés par oukaze du Roi sur proposition du Président du Conseil des Ministres. Dans un Ministère, il ne peut y avoir plus d'un Premier Ministre-adjoint. Le nombre des Ministres-adjoints n'est pas déterminé.

Mais les Premiers Ministres-adjoints et les Ministres-adjoints n'ont rien de ministériel, ce sont de hauts fonctionnaires régis et rémunérés suivant les prescriptions de la loi sur les fonctionnaires de 1923. Il y a eu pourtant une exception, celle de l'ancien Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances, M. Letitza, qui est devenu Premier Ministre adjoint du Ministère des Finances mais qui suivant l'art. 34 a conservé les appointements qu'il avait jusqu'au jour où la loi entra en vigueur. Cette exception est très compréhensible si l'on envisage que M. Letitza n'était pas le délégué d'un parti politique au moment où il devint Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances en 1928 (1). Il est venu occuper ce poste uniquement à cause de ses connaissances expérimentées en matière des finances et surtout en matière d'impôts et on a pris les précautions pour ne pas le dégrader en le conservant à son haut poste au Ministère des Finances.

Le titre III de la loi du 31 Mars 1929 parle de la responsabilité ministérielle et de la procédure à suivre, dont les principes sont les mêmes que ceux que contient la loi sur l'exercice du pouvoir royal et de l'administration suprême de l'Etat du 6 Janvier 1929 (Constitution Provisoire) et dont nous avons déjà examiné l'essentiel.

(1) Avant de devenir Sous-Secrétaire d'Etat, il était Directeur Général des Impôts au Ministère des Finances.

Puis, dans son dernier titre, se trouvent quelques prescriptions limitatives et transitoires, notamment celle pour l'ancien Sous-Secrétaire d'Etat aux Finances dont nous venons de voir les raisons. Puis à part d'autres, y figurent les prescriptions concernant les dépenses et les recettes des Ministères supprimés, prévues pour l'année budgétaire 1929-30 qui passent aux ministères auxquels ils sont joints. Le Ministre des Finances fut autorisé à fixer les règles nécessaires pour les changements intervenus dans le budget.

Voilà l'essentiel de cette loi capitale qui a procédé à la réorganisation de l'administration suprême publique de la Yougoslavie. Conformément à son article 5 est intervenu d'abord le « règlement du Président du Conseil des Ministres sur le sectionnement en divisions de la Présidence du Conseil des Ministres et des Ministères » à la date du 19 avril 1929 (1). Ce règlement détermina exactement le nombre des divisions dans la Présidence du Conseil des Ministres et dans les Ministères et régla la question de leur dénomination et leur compétence.

Puis, intervinrent des règlements spéciaux pour chaque ministère. Chacun d'eux possède son règlement qui prévoit exactement le nombre des places disponibles, par conséquent le nombre des fonctionnaires, la dénomination de ceux-ci, les appointements à part ceux qui leur sont dûs suivant la loi sur les fonctionnaires, puis la compétence des divisions, sections, sous-sections et de tous les services du pays de ce Ministère. Enfin, aujourd'hui, un Ministre peut savoir exactement combien il a de fonctionnaires dans son département. Avant, au contraire dans chaque budget le nombre variait, on créait sans cesse de nouvelles situations pour satisfaire

(1) *Journal officiel* du 22 avril 1929.

les partisans politiques. Aussi, était-il fréquent de voir avant l'institution du régime absolu un certain nombre de fonctionnaires qui ne se présentaient à leurs postes que le jour où il fallait toucher le traitement mensuel payable à l'avance. Heureusement, ce temps est passé. Actuellement on peut dire que la situation est presque tout à fait normale, car on est parti de l'idée que c'est l'exercice d'une fonction publique qui entraîne l'existence d'un poste, d'une nomination de fonctionnaire public. Autrefois, c'était l'inverse. Les postes étaient créés suivant le nombre des individus à satisfaire.

Puis, de nombreuses divisions et directions dans les différents Ministères furent réunies ou supprimées, entraînant par là la suppression de nombreux postes de hauts fonctionnaires.

La suppression d'un grand nombre de hauts fonctionnaires, avec quatre Ministres et toute leur suite, représente il n'y a aucun doute, en dehors d'une simplification administrative, des économies pécuniaires très appréciables.

La place ne nous permet pas d'examiner les règlements de tous les Ministères, ainsi que le règlement portant le sectionnement des Ministères en divisions. Limitons-nous à voir l'organisation de la Présidence du Conseil des Ministres qui fut réglementée non pas par un règlement, mais par une loi spéciale, celle du 1^{er} Mai 1929 (1). Par là, on a voulu souligner l'importance de la Présidence du Conseil des Ministres qui, actuellement, est investie d'une autorité et d'une compétence très étendues.

La Présidence du Conseil des Ministres a trois divisions :

- 1° La division générale ;
- 2° Le bureau de presse central ;
- 3° La statistique générale de l'Etat.

(1) *Journal officiel* du 7 Mai 1929.

Toutes ces divisions font la Chancellerie de la Présidence, à la tête de laquelle se trouve le Chef de la Chancellerie de la Présidence du Conseil. Celui-ci doit, comme référendaire direct du Président du Conseil des Ministres mener tous les travaux de la Présidence et s'occuper de la coordination dans le travail de tous les Ministères (§ 1).

Le § 2 prévoit un corps d'*Inspecteurs Suprêmes* (Inspection suprême) qui, au nom du Président du Conseil, et suivant ses instructions directes, font l'inspection suprême dans toutes les branches de l'administration publique. Ces Inspecteurs sont investis également de la fonction d'examiner toutes les demandes et plaintes envoyées par le peuple, soit directement, soit par l'intermédiaire des Ministères compétents ou les autorités locales.

La division générale, à son tour, se divise en trois sections :

- 1° La section administrative ;
- 2° La section législative ;
- 3° La section de la comptabilité.

La Section administrative est compétente pour toutes les affaires administratives, pour le travail de toute question se rapportant à la Chancellerie de la Cour Royale, la Chancellerie Royale des Décorations, la Cour des Comptes, le Conseil d'Etat. Elle doit tenir compte de toutes les décisions et oukazes sur la nomination, le déplacement, la mise en disponibilité et en retraite et le congédiement des fonctionnaires publics, pour lesquels l'accord préalable du Président du Conseil des Ministres est nécessaire. Elle est compétente également pour les oukazes de décorations proposés par tous les Ministères ; pour toutes les affaires qui se rapportent à la conservation de l'uniformité de l'administration ; les

affaires du personnel de la Présidence, l'archive, etc... (§ 4).

La Section Législative est compétente pour l'initiative des lois, pour tous les travaux qui concernent leur élaboration et celle des règlements, le Conseil Législatif Suprême et le contrôle de la mise en vigueur des lois (§ 5).

Le cabinet du Président du Conseil fait également partie de la Division générale. Le chef de cabinet et son personnel sont sous les ordres directs du Président (§ 9).

Le Bureau central de la Presse se divise en trois sections :

1° La Section administrative ;

2° La Section informative ;

3° La Section publiciste.

La division de la Statistique Générale de l'Etat élabore et publie les statistiques de toutes les branches de l'administration publique et de toute activité de la vie nationale. Cette division a quatre sections :

1° La Section administrative ;

2° La Section de la statistique des habitants et de l'hygiène publique ;

3° La Section de la statistique de l'économie nationale, de l'industrie, métiers et prix.

4° La Section de la statistique de l'enseignement, la justice, l'administration, les finances, l'armée et la marine.

Nous ne pouvons nous arrêter plus longtemps à l'examen de ces sections, dont la dénomination, d'ailleurs, montre clairement la compétence.

Voilà brièvement examinée l'organisation de la Présidence du Conseil des Ministres. Pourtant, nous ne pouvons passer sous silence la mise en application de ces prescriptions. Le général Jivkovitch a si bien réussi à organiser cette institution principale du régime absolu yougoslave, que son fonc-

tionnement mérite toute l'admiration. L'exactitude et la promptitude dans les agissements de cette institution sont exemplaires à tous les points de vue. Toutes les affaires sont résolues d'une manière impartiale et immédiate. Des recommandations si largement pratiquées pendant le régime parlementaire sont une chose dont le Président du Conseil ne veut tenir aucun compte. Il est un des rares Présidents du Conseil qui applique à la lettre le principe que tout le monde est égal devant la loi. Pendant le régime parlementaire, la Présidence du Conseil était une institution inaccessible à la plupart des citoyens. Aujourd'hui, tout citoyen peut faire valoir ses droits et demander la protection de ses intérêts à la plus haute institution. Des hommes du peuple même s'adressent tous les jours à la Présidence du Conseil qui n'a jamais manqué d'agir immédiatement pour satisfaire leurs justes revendications.

Le général Jivkovitch est secondé à la Présidence du Conseil par *M. Ninko Péritch*, représentant du gouvernement auprès du Conseil Législatif Suprême et membre de ce Conseil. *M. Péritch* exerce en même temps les fonctions du Chef de la Chancellerie de la Présidence du Conseil des Ministres qui a été prévu par la loi sur l'organisation de la Présidence mais qui n'a pas encore été nommé. C'est une fonction très importante, vu que toutes les divisions de la Présidence du Conseil prises ensemble font la « Chancellerie de la Présidence du Conseil des Ministres. » *M. Péritch* est ancien Ministre et ancien Président de la Skoupchtina, par ailleurs il est professeur à la Faculté de Droit de Belgrade (1).

Tous les projets de loi qu'élaborent les différents Minis-

(1) *M. Péritch* a été étudiant à Paris en 1911 et 1912 et, en ce moment, il était Président de la « *Zora* » (L'Aube), association yougoslave des étudiants à Paris.

tères sont envoyés à la Présidence du Conseil des Ministres qui après les avoir examinés, les envoie au Conseil Législatif Suprême. C'est M. Péritch encore qui dirige avec succès cette nouvelle catégorie d'affaires. Elles demandent pourtant un effort tout particulier tant par leur multiplicité que par les complications qu'entraîne l'unification des lois.

D'autre part, les réformes qui découlent des lois et règlements précités, jointes au mouvement effectué dans le cadre des fonctionnaires et la discipline et la correction ordonnées par le Président du Conseil, sont les indices d'une amélioration réelle dans toutes les branches de l'Administration. Les bakchiches étant rigoureusement prohibés par la loi contre la corruption (loi du 30 Mars 1929), plus d'attentes infinies, plus de chicaneries, plus de dépendance quelconque de la part des fonctionnaires publics. L'Administration yougoslave à la satisfaction du pays, entre aujourd'hui dans une phase normale.

§ II.

La question de la dénomination de l'Etat.

Quelle dénomination donner à l'Etat Yougoslave ? Cette question au moment de l'élaboration et du vote de l'article premier de la Constitution de 1921 souleva de sérieux mécontentements.

Les uns demandaient qu'on lui donna le nom de Serbie ou de Grande Serbie, d'autres d'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ou de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, d'autres enfin de Yougoslavie, d'Etat yougoslave ou de Royaume Yougoslave. Certains poussaient l'exagération jusqu'à proposer des noms d'une longueur inusitée, tel que le Royaume Yougoslave Etat des Serbes, Croates et Slovènes, et d'autres semblables.

Le gouvernement d'alors, présidé par M. Pachitch, tenait à la dénomination suivante : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Nous ne savons pas quels étaient les véritables motifs de cette préférence, car suivant les discours prononcés par le Ministre de la Constituante, l'Etat devait s'appeler la Yougoslavie et non Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Il déclara notamment à la Commission de la Constitution de l'Assemblée Constituante : « Une telle dénomination se justifie précisément parce qu'elle prouve bien que tous les noms qui représentent les parties de notre nation sont également aimés et ont respectivement les mêmes droits. » (1).

A l'Assemblée Constituante, ce même Ministre, M. Trifkovitch tenait le langage suivant : « Puisque c'est déjà l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, il n'y a qu'à prendre ces noms dans la dénomination de l'Etat pour que tout le monde sache et voit que c'est l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. (*Applaudissements*). Les Croates doivent, dès le début, dans l'article premier de la Constitution, voir que c'est leur propre Etat. Ils doivent voir à la dénomination elle-même qu'ils sont maîtres aussi bien que les Serbes et les Slovènes, qu'ils leur sont absolument égaux et qu'ils ont les mêmes droits. Ils doivent voir à la dénomination elle-même que ce n'est pas un Etat étranger dans lequel ils sont ou les Serbes, ou les Slovènes entrés par des conventions, pactes et je ne sais quoi. »

« C'est, Messieurs, également nécessaire encore, parce que c'est la première fois que nous créons notre Etat commun et il faut que dès la création de cet Etat, dans la dénomination elle-même on voit, que c'est un Etat commun de toutes les

(1) Compte-rendu de la Commission de la Constitution de l'Assemblée Constituante, Livre II, p. 26, Belgrade, 1921.

trois tribus d'un et même peuple. Ce n'est pas l'excitation des individualités des tribus, mais le symbole de l'égalité fraternelle. »

« Pourquoi, Messieurs, fuir nos jolis et chers noms : Serbe, Croate, Slovène ? Pourquoi prendrions-nous un nom artificiel, la Yougoslavie, comme si nous étions une Société anonyme. Si nous-mêmes ne sentons pas que nous sommes un peuple, est-ce que le nom de l'Etat pourrait le faire ? Le nom de l'Etat ne peut ni nous unir ni nous séparer, mais il peut montrer le mieux, comme toutes les trois tribus sont sur un même pied d'égalité. »

« Faisons que tous les trois noms nous soient également chers à tous, et créons dans le peuple entier la certitude que ce sont trois noms pour un et même peuple. » (1).

Après ces discours, la Constituante vota l'alinéa deux de l'article premier de la Constitution ainsi composé :

« La dénomination officielle de l'Etat est Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. »

Pourtant, comme on a pu le voir, M. Trifkovitch se contredit lui-même. Il prétend que dans la dénomination elle-même, qui est « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » on voit très bien que ce Royaume est composé d'un peuple, d'une nation, la nation yougoslave. Nous pensons que c'est l'inverse que l'on pourrait croire, car cette dénomination serait plutôt celle d'un Etat composé, fédéral, avec trois entités qui avant l'Union, étaient des Etats indépendants. Ce n'était certes pas le nom qui convenait à l'Etat yougoslave dont la centralisation était l'objet même de la Constitution.

M. Trifkovitch, Ministre de la Constituante, et M. Lazare Marcovitch, rapporteur de la Commission de la Constitution,

(1) Compte-rendu de l'Assemblée Constituante, Livre I, N° 25, p. 11, Belgrade, 1921.

prétendaient qu'en mettant trois noms dans la dénomination de l'Etat on verrait bien qu'il est composé d'une seule nation. Nous ne pouvons comprendre une telle affirmation. Nous ne voyons pas que cette dénomination soit l'expression du caractère national de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. C'est plutôt le contraire. Suivant ce principe, l'Allemagne aurait dû s'appeler « l'Etat des Prussiens, Bavares, Saxons, etc... »

Puis tout le travail commun des Yougoslaves pour la réalisation de leur rêve n'était-il pas toujours qualifié de *yougoslave*? L'Autriche-Hongrie ne craignait-elle pas l'union des *Yougoslaves*? Elle n'avait pas peur d'un Etat des Serbes, Croates et Slovènes, mais d'un *Etat Yougoslave*. Le Roi Pierre I^{er} Karageorgevitch, lors de son passage à Vienne en 1903, n'était-il pas acclamé par les étudiants : « *Vive le Roi l'ougoslave*. » Depuis Karageorges, n'a-t-on pas toujours travaillé pour la « *Yougoslavie*. » Karageorges, Loudevite Gaye, Yelatchitch, Chtrosmayer, Ratchki, Milétitch, Skérilitch n'ont-ils pas tous travaillé à la formation d'une Yougoslavie, formée non pas par un peuple serbo-croato-slovène, mais par le peuple yougoslave.

Le Régent Alexandre, Roi actuel, n'a-t-il pas déclaré en répondant à l'adresse de l'Assemblée Nationale de Zagreb le 18 Décembre 1918 : « Je vous prie, Messieurs, que vous apportiez ma parole souveraine et mes salutations à tous mes chers frères à travers l'unie et la libre *Yougoslavie*. »

M. Pachitch n'a-t-il pas toujours dit qu'il sous-entendait en Yougoslaves les Serbes de la Serbie et les Serbes, Croates et Slovènes de l'Autriche-Hongrie.

Puisque tout ce travail commun a tant contribué à la formation de la Yougoslavie, pourquoi une fois créée lui donna-t-on une dénomination composée? Cette dénomination que

rien ne justifiait, était de plus, inopportune en raison de la situation politique dans laquelle se trouvait alors la Yougoslavie. Puisque les Croates pour la plupart, consentaient au nom de « Yougoslavie », pourquoi le gouvernement insistait-il à un tel point ?

M. Lazare Marcovitch qui dans la *Revue de Genève* (Mai 1929) prétend que les députés raditchistes étaient les représentants des Croates en tant qu'une unité, et qu'on aurait dû céder à leurs prétentions en 1926, 1927 et 1928, ne pensait pas de la même manière en 1921 lors de la rédaction de l'alinéa deux de l'article premier de la Constitution, qui d'ailleurs, est sa propre création.

Pour notre part, nous croyons qu'une si mauvaise solution n'était que la conséquence de la déclaration de Corfou de 1917 qui servit de base à l'union des Yougoslaves de 1918. Dans cette déclaration figurait la dénomination composée, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Mais c'était une simple déclaration, dont les expressions ne devaient en aucun cas être transportées dans la Constitution. D'ailleurs, même à Corfou, il y eut des divergences sur ce point ; mais en ce moment la guerre, de l'issue de laquelle dépendait le sort même du pays, retenait toute l'attention et cette question pouvait paraître secondaire sinon prématurée. La guerre terminée, lorsque s'ouvrirent les conférences internationales, notre Etat y fut représenté comme Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Et, en 1921, les mêmes hommes politiques étant au pouvoir, estimaient sans doute difficile ou plutôt gênant d'abandonner cette dénomination.

Ces arguments paraissent insignifiants devant ceux qui militaient en faveur du choix de la dénomination « la Yougoslavie ».

Cet état de choses, avec ce nom composé resta jusqu'à la

fin du régime parlementaire. Le régime absolu qui pourtant s'attachait à réaliser l'unité de l'esprit national, couronna l'effort considérable fourni par tous les grands Yougoslaves en insérant dans l'article premier de la loi du 3 Octobre 1929 : « **La dénomination officielle de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est le *Royaume de Yougoslavie*.** »

Comme l'a très bien dit le général Jivkovitch au Conseil de Cabinet du 3 Octobre 1929 : « Il était indispensable que **le nom officiel du Royaume** marquât l'entière unité de l'Etat et de la nation. Pour cette raison, le Royaume portera à l'avenir le nom de Royaume de Yougoslavie. Ce nom indique **non seulement** l'unité nationale complète, mais il exprime également, de façon symbolique l'idée d'égalité parfaite et de fraternité entre nous tous, Slaves du Sud — Serbes, Croates et Slovènes. » (1).

Ainsi, cette grande réforme effectuée par le régime absolu était des plus importantes pour la consolidation de l'Etat. Celui-ci s'appelle aujourd'hui « *la Yougoslavie* ». C'est la dénomination qui lui convient le mieux ; c'est celle pourtant que le régime parlementaire écarta, qui ne respectait pas suffisamment l'histoire, les efforts et les sacrifices des grands Yougoslaves.

§ III.

La nouvelle division administrative du pays et la réforme de l'Administration.

La loi du 3 Octobre 1929 (2) est incontestablement l'œuvre la plus importante du Roi Alexandre et de son régime personnel.

(1) *Politika* du 4 Octobre 1929.

(2) *Journal officiel* du 4 Octobre 1929.

Nous venons de voir son article premier qui a résolu la question de la dénomination de l'Etat. Les autres articles prévoient la nouvelle division administrative du pays et la réforme de l'Administration.

Suivant le décret du 28 Avril 1922, intervenu d'après les prescriptions de la Constitution de Vidovdane, la Yougoslavie était divisée en 33 départements, ceux-ci en sous-préfectures et ces dernières en communes. Le préfet qui était à la tête du département était le représentant du pouvoir central, ayant certaines attributions importantes quant au fonctionnement des Conseils Départementaux élus au suffrage universel. En réalité, le préfet (*veliki joupan*) n'était point un véritable représentant du pouvoir central : c'était son délégué, un haut fonctionnaire administratif. Mais ce qu'il y a de très important aussi, c'est que la totalité du pouvoir administratif fut conservée par les autorités centrales ; par ailleurs, la division territoriale fut effectuée d'une façon regrettable. Cette division en 33 départements ne répondait même pas aux nécessités économiques les plus essentielles du pays.

Cet essai de déconcentration échoua lamentablement, la division étant effectuée d'après les intérêts politiques qu'il y avait à satisfaire alors, et la conservation des décisions au dernier ressort étant confiées aux autorités centrales.

D'autre part, le Conseil Départemental élu au suffrage universel était doté des pouvoirs trop restreints, de telle sorte qu'il y avait ingérence de l'Etat dans les affaires locales.

Bref, le système administratif existant pendant le régime parlementaire yougoslave ne donnait aucune garantie ni pour le développement économique des différentes régions, ni pour une amélioration dans le fonctionnement des services publics.

Dès son avènement, le régime absolu travailla à réformer

l'état de choses antérieur et aboutit dix mois seulement après à mettre en vigueur la loi fondamentale de l'Administration actuelle yougoslave.

Cette loi du 3 Octobre 1929 répartit le pays en neufs régions administratives appelées *bannovines* et administrées par des *bans*. Les bannovines sont dénommées d'après les noms des fleuves qui les traversent. Pour avoir l'image exact de cette division, nous avons élaboré ce tableau qui permettra d'avoir un ensemble très net :

BANNOVINE	CHEF-LIEU	SUPERFICIE en km ²	HABITANTS
1. De la Drave	Ljubljana	19.936	1.037.838
2. De la Save	Zagreb	37.110	2.336.739
3. Du Vrbass	Bagna Louka	20.436	828.556
4. Du Littoral	Split	19.368	786.357
5. De la Drina	Sarajevo	29.577	1.354.200
6. De la Zéta	Cettigné	30.741	782.972
7. Du Danube.	Novi-Sad	30.151	2.107.658
8. De la Morava.	Nich	26.218	1.211.812
9. Du Vardar	Uskub	38.879	1.386.091

Belgrade (la capitale du Royaume) avec les villes avoisnantes Zemlin et Pantchevo forme une unité administrative spéciale, appelée « Administration de la Ville de Belgrade » sur une superficie de 242 kilomètres carrés et une population d'environ 400.000 habitants. Belgrade était une unité spéciale même avant la réforme, mais on lui a ajouté maintenant les environs. A la tête de ce service important se trouve « l'Administrateur de la Ville de Belgrade » ; c'est *M. Lazarevitch* qui occupe ce poste depuis onze ans déjà.

A la tête de la bannovine se trouve le ban, nommé par oukaze du Roi sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et avec accord du Président du Conseil des Ministres. Le ban est le représentant du Gouvernement Royal. Il n'est pas fonctionnaire, ce que la loi du 3 Octobre 1929 déclare expres-

sément (art. 5). Les prescriptions de la loi générale sur les fonctionnaires ne lui sont donc pas applicables. Il reçoit les mêmes appointements que les Ministres, a comme eux une automobile à sa disposition, mais à l'inverse de ceux-ci, il est, ainsi que son adjoint, logé gratuitement. Sa retraite est celle d'un Ministre, à la condition d'avoir occupé son poste trois ans durant. Le ban exerce le pouvoir politique suprême et l'administration générale dans la bannovine.

Sont considérées comme relevant de l'administration générale toutes les affaires, excepté celles qui sont de la compétence des tribunaux, des autorités fiscales ou militaires, ainsi que celles dans lesquelles l'Etat agit comme entrepreneur. Donc, la plus grande partie de l'administration publique est exercée par une institution unique, dans les bannovines par « l'administration de la bannovine » et dans les sous-préfectures par « l'administration de la sous-préfecture ». A ce point de vue, le système de la concentration a été appliqué, car ce ne sont plus les fonctionnaires indépendants l'un de l'autre et chacun pour son Ministère qu'ils exerceront leurs fonctions. Pour toute l'administration générale, il n'y a qu'un facteur. C'est le ban dans la bannovine et le sous-préfet dans la sous-préfecture. Le ban a la compétence pour toutes les affaires de l'administration générale, lesquelles suivant les lois existantes ne sont pas de la compétence des sous-préfets et des Ministres. *Le ban décide en dernier ressort pour toutes les affaires de sa compétence.* Il est juge d'appel contre les décisions de l'administration générale. C'est donc le système de la déconcentration qui a été appliqué, qui représente une amélioration considérable pour l'administration publique et pour les particuliers. Quant à la compétence, c'est la concentration qui est appliquée, la déconcentration pour les décisions à prendre. C'est donc un système mixte : il facilite

la préparation et l'étude plus approfondie des affaires législatives ; tout en les renforçant il rend plus efficace la direction et le contrôle des autorités centrales, il permet enfin de mettre en harmonie les lois avec les intérêts régionaux.

Comme nous venons de voir, la compétence du ban est très large. Elle consiste dans l'exercice des fonctions pour le compte de tous les départements ministériels, sauf celui de la Guerre, des Finances, des Communications et pour une part celui de la Justice (le pouvoir judiciaire) et celui des Travaux Publics (les P.T.T.). Mais, étant donné que le ban s'occupe du développement économique de la bannovine, il s'en suit que même les Directeurs régionaux des Finances (un par bannovine) lui sont soumis en quelque sorte pour lui fournir les renseignements sur les charges fiscales pour s'assurer que celles-ci n'empiètent pas sur la marche normale de l'économie régionale. Les directives pour l'exercice de toutes ces fonctions sont évidemment conservées pour le pouvoir central puisque on n'a pas touché au principe du centralisme.

A côté de ces fonctions de l'administration publique, le ban exerce actuellement toutes les fonctions qui, auparavant, étaient confiées aux Conseils généraux (Assemblées Départementales). Comme telle, la bannovine représente au point de vue du droit privé une personne morale capable de faire des actes juridiques. Comme telle également, elle doit parer aux besoins de sa région. La bannovine a son budget propre. Elle peut établir des impôts dans des limites déterminées avec l'autorisation préalable du Ministre des Finances, qui est également requise pour la vente et l'achat des immeubles. Les revenus de la bannovine sont les suivants : les centimes additionnels et l'impôt de consommation, tous deux perçus par les autorités du Ministère des Finances et distribués

d'après le nombre des habitants (Fonds communs). Puis les charges qui sont instituées après autorisation du Ministère des Finances, et les revenus de ses propriétés et entreprises. Pour ces affaires d'ordre local, la gestion en est d'ordinaire laissée à la bannovine tandis que c'est l'Etat qui administre la plupart des siennes.

Pour exercer toutes ses attributions, le ban a à sa disposition un corps de fonctionnaires dont il nomme certains (fonctionnaires subalternes), tandis que pour les autres, le choix en est laissé aux Ministres compétents. Une loi *du 24 Mars 1930* est intervenue qui rend obligatoire dans chaque bannovine la création d'un organe consultatif, le « Conseil Bannovinal ». Une disposition antérieure, récente d'ailleurs et qui ne fut jamais appliquée, l'avait également prévu. Mais il n'était alors que facultatif. En vertu de cette loi, c'est le Ministre de l'Intérieur qui en nommera les membres à raison d'un par sous-préfecture. De plus, les villes auront au sein de ce Conseil des représentants dont le nombre variera suivant la population (de 3 à 15.000 habitants, un membre ; de 15 à 30.000, deux membres ; de 30 à 50.000, trois membres et de plus de 50.000 habitants, quatre membres).

Le ban est secondé dans l'exercice de ses fonctions par le ban-adjoint, son suppléant d'office. C'est un haut fonctionnaire, licencié en droit, ayant 12 ans de service.

Avec l'autorisation du Président du Conseil des Ministres, le Ministre de l'Intérieur peut instituer des inspections départementales qui comprendraient plusieurs sous-préfectures à la tête desquelles se trouvent les inspecteurs départementaux, hauts fonctionnaires, licenciés en droit, ayant douze ans de service dont six dans la police. Ce sont des auxiliaires du ban dans les affaires qui regardent la sécurité publique ainsi que celles que leur confie le Ministre de l'Intérieur sur

la proposition du ban. Ils sont sous l'autorité directe du ban et c'est en son nom qu'ils exercent le contrôle sur les sous-préfectures.

Les principes posés par la loi du 3 Octobre 1929 furent développés par la loi du 7 Novembre 1929 et par plusieurs décrets que nous verrons plus loin.

La loi du 7 Novembre fixe avec précision la compétence des bans et l'organisation des services de la bannovine.

Dans chaque bannovine, il y a 7 divisions ; une huitième peut être instituée si le besoin s'en fait sentir. Ce sont :

I. *La division générale* qui exerce les fonctions que lui détermine le ban. Elle possède deux sections : 1° le Secréariat et 2° la Section du Personnel.

II. *La division administrative* avec : 1° la Section de l'Administration générale ; 2° la Section de la Sécurité publique ; 3° la Section des Localités.

III. *La division de l'Agriculture* avec : 1° la Section pour l'Agriculture et l'Elevage ; 2° la Section Vétérinaire ; 3° la Section des Affaires agraires ; 4° la Section de la Culture des Forêts.

IV. *La division de l'Instruction* avec : 1° la Section de l'Enseignement primaire ; 2° la Section de l'Enseignement secondaire, des écoles normales, des écoles professionnelles et pour l'instruction populaire.

V. *La division des Travaux Publics* ayant : 1° la Section des ponts, routes et chemins de fer ; 2° la Section pour les travaux hydrotechniques ; 3° la Section d'architecture et de l'électro-machinisme.

VI. *La division de la Politique Sociale et de la Santé Publique*, avec : 1° la Section de la Politique Sociale ; 2° la Section de la Santé publique.

VII. *La division des Finances* qui prépare le budget. La comptabilité est de sa compétence, ainsi que la gestion des fonds de la bannovine.

VIII. *La division du Commerce et de l'Industrie* ayant : 1° la Section du Commerce, de l'Artisanat et de l'Industrie ; 2° la Section des Mines. Dans les bannovines où cette division n'existe pas, ces affaires seront confiées à la division administrative.

Chaque division a à sa tête un directeur nommé par le Roi sur la proposition du Ministre compétent, les autres fonctionnaires étant nommés par le Ministre compétent et par le ban (les fonctionnaires subalternes). Chaque division a également ses bureaux et ses archives spéciales.

Il est également prévu pour chaque bannovine un Conseil sanitaire. Sa composition et sa compétence sont réglées par un règlement élaboré par le Ministère de la Politique Sociale et de la Santé Publique avec la collaboration du Ministère de l'Intérieur.

Pour la mise en application de la loi fondamentale du 3 Octobre sont intervenus également : le règlement pour la modification du budget de 1929-1930 (pour la mise en vigueur de la réforme administrative) le 20 Octobre 1929 (*Journal Officiel* du 25 Octobre 1929) ; le 23 Octobre 1929, le règlement sur la détermination de l'avoir de la bannovine, de l'établissement de son budget et sur la liquidation des rapports matériels des anciennes assemblées départementales (*Journal Officiel* du 25 Octobre 1929) ; le 23 Octobre égale-

ment, une décision du Ministre de l'Intérieur portant institution des inspections départementales dans les bannovines (*Journal Officiel* du 25 Octobre).

La division administrative telle que nous venons de la décrire présente une structure qui s'adaptera parfaitement au système représentatif le jour où il sera rétabli.

D'autre part, cette nouvelle division du pays en bannovines fut effectuée d'une façon très heureuse. Elle s'inspira de la situation géographique du pays, des voies de communications tant existantes que projetées : les intérêts régionaux seront ainsi mieux sauvegardés qu'auparavant. En effet, chaque bannovine est susceptible de devenir une unité économique. A ce point de vue même en France, la nécessité de l'action en commun de plusieurs départements limitrophes s'est déjà fait sentir. Il est incontestable que la division administrative — politique — doit s'adapter aux nécessités économiques, car c'est un élément indispensable dans une large mesure à la prospérité économique du pays tout entier.

Voilà ce qu'écrivit à ce sujet *M. Michitch* dans l'article de fond de *Politika* du 23 Octobre 1929. Nous citons quelques passages :

« L'utilité de cette réforme est d'une telle importance qu'elle écartera tous les obstacles qui ont entravé jusqu'ici l'exploitation des richesses nationales et le libre développement des qualités créatrices des différentes parties de notre peuple. »

« Si l'on considère que l'on a confié aux bannovines des multiples et très importantes fonctions dans l'ordre économique, on peut s'attendre dans chaque bannovine au développement général de l'économie. Chaque ban doit avoir une politique économique qui, tout en étant en harmonie avec la politique générale soit en même temps appropriée aux inté-

rêts vitaux des habitants qui lui sont subordonnés. Jusqu'à présent, les autorités centrales étaient trop éloignées de toute unité économique du pays, et il était impossible au point de vue technique de connaître tous les besoins du pays tout entier et de leur apporter, par des mesures appropriées, la satisfaction qu'ils réclament. »

« Avec la division de notre Etat en bannovines, les autorités centrales de l'Etat auront devant elles deux politiques parallèles, officielles toutes deux, et qui se complètent. La première sera la politique officielle de l'Etat qui tendra au développement général de tous les modes d'activité, qui sont d'une importance capitale pour la défense nationale et pour l'accroissement de nos débouchés. Ces activités auront dans chaque bannovine un soutien spécial de la part du ban, et lui-même celui des autorités centrales de l'Etat. La deuxième politique économique sera celle, qui tendra à satisfaire les besoins économiques de chaque bannovine et par des décisions des autorités centrales permettre le plus grand progrès possible de ses activités. »

D'autre part, cette grande réforme effectuée par la loi du 3 Octobre 1929 marque un grand pas vers la consolidation définitive du pays. Et comme l'a très bien dit le général Jivkovitch au Conseil des Ministres du 3 Octobre, « par cette division, nous créons des conditions pour que le peuple dans l'harmonie intérieure de son unité nationale, s'adonne à une vie libre et paisible, se consacrant entièrement au progrès culturel et économique, et comme tel, serve la communauté internationale, en demeurant toujours un élément sûr de la paix entre les Etats. »

Le 9 Octobre 1929 fut signé le décret sur la nomination des bans. Considérant l'importance de leurs fonctions, le Roi a choisi des hommes qui ont déjà prouvé leur expérience et

leur impartialité dans l'administration des affaires publiques. Les premiers bans furent les suivants :

Bannovine	Ban	Profession
De la Drave	Sernetz D.	Professeur à l'Université de Ljubljana, ancien Ministre.
De la Save	Chilovitch J.	Professeur à l'Université de Zagreb, membre du Conseil Législatif Suprême.
Du Vrbass	Milossavljevitch S.	Ancien Ministre.
Du Littoral	Tartalja	Avocat, maire de Split.
De la Drina	Popovitch V.	Ancien Ministre.
De la Zéta	Smiljanitch K.	Général de Corps d'armée en retraite.
Du Danube	Popovitch D.	Ancien Ministre.
De la Morava	Nestorovitch Dj.	Conseiller d'Etat, membre du Conseil Lég. Suprême.
Du Vardar	Lazitch J.	Ministre adjoint de l'Intérieur.

Les lois et décrets précités sont dès à présent entrés en vigueur : les bannovines fonctionnent depuis le mois de Janvier 1930 à la plus grande satisfaction des gouvernants et des particuliers.

Disons encore en terminant que cette réforme a été très bien vue, même par les partisans de la décentralisation. Il n'y a là rien d'étonnant puisque la déconcentration est la meilleure étape vers la décentralisation.

§ IV

La réalisation de l'affermissement de l'esprit national unitaire.

L'œuvre accomplie le 3 Octobre 1929 ne contenta pas seulement le monde juridique et le monde économique. Elle suscita le plus vif enthousiasme dans la nation toute entière. Dans toutes les villes, les Conseils municipaux ont tenu des séances spéciales pour manifester leur approbation et leur

attachement au Roi Alexandre et à Ses idées. La ville de Zagreb manifesta d'une manière toute particulière et décida de former une députation de toute la bannovine pour aller remercier personnellement le souverain. Toutes les autres bannovines suivirent avec empressement cet exemple.

Après la célébration de la fête de l'Union, le 1^{er} Décembre 1929, qui se déroula dans une joie générale, des députations furent organisées par toutes les bannovines pour venir s'incliner devant le Roi et le remercier pour Ses deux actes, celui du 6 Janvier et celui du 3 Octobre 1929.

Un train spécial amena à Belgrade d'abord les députations de deux bannovines dont la plupart des habitants sont Croates, celle de la Save (Zagreb) et celle du Littoral (Split). Le 16 Décembre à la veille de l'anniversaire du Roi, à 17 heures précises, le train spécial entra en gare. L'accueil fut chaleureux et émouvant. L'attendrissement, la solidarité, l'amour des Serbes et des Croates trouvèrent leur entière expression ce jour-là. Dans Belgrade pavoisé, les Serbes et les Croates fraternisèrent. Des acclamations passionnées, tout le jour, montèrent des rues en fête. Ce fut un grand jour !

Belgrade est plutôt réservé. Ses manifestations sont rares, surtout de cette ampleur. Il faut des causes exceptionnelles pour qu'il laisse paraître ses vrais sentiments. Ce jour-là, il montra toute la cordialité et la sincère fraternité des Serbes pour leurs frères les Croates. Ce n'étaient pas des invités, c'étaient des parents que l'on accueillait. La réciprocité des sentiments se manifesta de la manière la plus touchante. Quel démenti à ceux qui prétendaient que les Serbes et les Croates n'étaient pas un même peuple !... Quelle preuve de l'unité et de la force nationale de la jeune Yougoslavie !

Le lendemain, jour de l'anniversaire du Roi, après la récep-

tion officielle à l'Hôtel de Ville, les cérémonies religieuses dans les églises et le banquet commun, une audience spéciale eut lieu au Palais Royal à 17 heures. La réception eut lieu dans la Grande Galerie. Le Roi Alexandre en entrant avec le général Jivkovitch fut salué par des acclamations frénétiques où s'unissaient les 600 voix des délégués Croates. Le maire de Zagreb, M. Srkoulj prononça une allocution en soulignant l'indéfectible attachement des Croates au Roi et à l'unité nationale. « Pour nous, Croates, il n'y a pas d'autre idéal national et étatique que la Yougoslavie », disait-il. Puis il donna l'assurance au souverain que tous les Croates mettaient leurs forces au service de la collaboration fraternelle et le bien de la Patrie. Après cette allocution, le Roi Alexandre lui répondit en ces termes :

« Monsieur le Maire,

« Messieurs,

« Je vous remercie des vœux que vous venez d'exprimer et des déclarations patriotiques que vous avez faites à l'occasion de mon anniversaire. Je me réjouis de voir en ce jour les délégués des banovines de la Save et du Littoral et d'entendre de vous les représentants des villes et des associations croates que le peuple a justement compris et unanimement approuvé mes efforts et mes décisions du 6 Janvier et du 3 Octobre visant uniquement l'affermissement indissoluble de l'unité nationale, l'affection fraternelle, la pleine égalité, la consolidation économique et le relèvement social du beau Royaume de Yougoslavie.

« Je tiens tout particulièrement à remercier les représentants de la ville de Zagreb pour l'initiative qui trouva un écho si puissant dans tout le Royaume et donna l'occasion de manifestations générales et enthousiastes en faveur de la

Yougoslavie et de l'unité nationale. Zagreb demeurera, j'en suis persuadé, à l'avenir, aussi fidèle à ses hautes traditions, veillera jalousement et cultivera cet enthousiasme qui soulève toute la nation. Je vous salue tous et vous invite à apporter mon salut royal dans vos foyers, aux associations dont vous êtes les délégués, à toutes les populations des banovines, de la Save et du Littoral, à tous mes Croates qui, j'en suis certain, conserveront précieusement les acquisitions nationales et appuieront de toutes leurs forces mes efforts pour le progrès du Royaume et son développement durable dans la paix. Dites-leur que le Roi est de leur côté et qu'il travaillera et veillera, avec un amour égal, pour tous les progrès au relèvement des banovines, parties vitales de la nation unie et indivisible. »

Le Roi longuement acclamé, les délégués lui furent ensuite présentés personnellement. Il échangea quelques paroles avec chacun d'eux, s'intéressant aux besoins de leur région et la réception prit fin.

Le soir, l'émotion fut à son comble. Voici ce qu'en dit le correspondant particulier du « *Temps* » (1) :

« A 19 heures, une retraite aux flambeaux parcourt les principales rues de la capitale. Le cortège à la tête duquel se trouvent le maire de Belgrade et le maire de Zagreb, circule au milieu d'une foule sans cesse accrue et dont l'enthousiasme ne se dément pas une minute. Devant le Palais Royal, la musique militaire a joué l'hymne national. Le Roi paraît au balcon soulevant de nouvelles acclamations. L'hymne est repris en chœur par les assistants. La minute est des plus émouvantes et le spectacle de cette marée humaine, secouée par le frisson patriotique, rappelle les

(1) *Le Temps* du 18 Décembre 1929.

moments les plus pathétiques de la Grande Guerre. »

Quelle unanimité dans la reconnaissance et dans le dévouement au Roi ! Quelle juste récompense pour Ses efforts, quel encouragement pour Ses tâches à venir !

Les jours suivants, les délégués des autres bannovines vinrent à leur tour s'incliner devant Lui et Lui exprimer l'attachement des populations qu'ils représentaient. C'est non moins chaleureusement qu'ils furent reçus.

Après ces réceptions officielles, une députation spéciale des paysans Croates vint remercier personnellement le Roi pour sa grande œuvre. A la tête de celle-ci se trouvaient le frère et le neveu de feu le leader Croate, *M. Stépan Raditch*. *M. Ivan Raditch*, le neveu de Stépan Raditch, paysan, habitant à Trébayévo la même maison où est né leur chef est un ancien député raditchiste. Dans le train, avant d'arriver à Belgrade, il déclarait aux journalistes : « Nous allons à Belgrade comme de libres citoyens. J'ai conscience de mes devoirs, mais je sais aussi bien que j'ai des droits. Je vais dire à notre Roi combien nous l'aimons, car Il est notre Roi paysan ; je vais lui affirmer la sincérité des Croates. Nous, paysans Croates, ensemble avec les paysans Serbes, nous avons à consolider ce pays, à aider Celui que nous allons aujourd'hui saluer. On nous a assez menti pendant dix ans. Ils ont trompé le peuple, ils ont trompé le Roi. » (1). Le frère de Stepan Raditch disait : « Je suis très content que le Roi ait dissout la Skoupchtina. Moi-même, comme simple paysan, j'avais honte de ce qui se passait là-dedans. » (1).

Les paysans et paysannes Croates furent acclamés par une foule considérable de Belgradois et des paysans des environs. L'accueil fut aussi chaleureux qu'un mois auparavant, lors

(1) *Politika* du 19 Janvier 1930.

de l'arrivée des députations des bannovines. Dans l'après-midi, le Roi Alexandre reçut tous les délégués. Des allocutions manifestant l'entier dévouement des paysans Croates à Sa personne furent prononcées. Le Roi y répondit. Puis Il s'entretint avec les paysans, la Reine Marie avec les paysannes: Sa Majesté s'arrêta plus longtemps avec le neveu et le frère de Stépan Raditch. Celui-ci Lui dit notamment : « La douleur était grande pour nos frères qui tombèrent sacrifiés pour la consolidation de notre pays. Mais je suis certain qu'ils sont satisfaits quand ils voient avec quelle fraternité nous nous entendons aujourd'hui, et combien le pays s'est trouvé consolidé par les sages décisions de notre cher Roi. » (1) (2).

Plus d'intermédiaire entre le Roi et le peuple ! La pensée du peuple c'est celle du Roi Alexandre. *Non seulement le contact existe, mais le peuple est pour le Roi le meilleur collaborateur dans l'accomplissement de l'œuvre entreprise.*

Dans la suite et aujourd'hui encore, les paysans Serbes, Croates et Slovènes font de multiples séjours dans les diverses parties du Royaume. Excellente politique : ils apprennent ainsi à se mieux connaître et à s'estimer.

L'unité spirituelle yougoslave est presque complètement achevée. Ce rêve d'il y a quelques années est aujourd'hui une réalité. Le peuple yougoslave a conscience du rôle qu'il est appelé à jouer dans la communauté internationale.

Les sentiments fraternels de la population s'accusent chaque jour. La Nation Yougoslave est sortie de l'enfance ; un esprit nouveau l'anime ; elle prend conscience d'elle-même,

(1) *Politika* du 19 Janvier 1930.

(2) Le 22 Avril 1930, une délégation de 1.500 paysans croates, conduite par M. Kovatchevitch, ancien vice-président de l'ancien parti paysan croate de Raditch, est allé à Belgrade pour saluer le Roi et le remercier de son œuvre. L'accueil fut aussi chaleureux qu'au moment de l'arrivée des autres délégations.

ce qui est la meilleure garantie pour la consolidation définitive du pays.

§ V

Amélioration du sort des fonctionnaires. — Les réformes réalisées dans les différents départements ministériels.

Pour remédier à la situation difficile dans laquelle se trouvaient les fonctionnaires, le nouveau gouvernement a pris dès son avènement des mesures pour l'augmentation de leurs traitements. On procéda par une voie très normale. Les fonctionnaires compromis et ceux qui étaient en surnombre furent congédiés. Cette réduction fut effectuée dans la proportion de 8 à 10 %. Ceux qui avaient droit à une retraite l'ont obtenue ; les autres touchèrent d'avance leurs appointements pour trois à six mois. Cette réduction créa avant tout des possibilités pour l'augmentation des traitements de ceux qui furent maintenus (1).

Cependant, la manière dont on a procédé à cette réduction paraît entachée d'un vice sérieux. On a eu tort à notre avis de ne pas se débarrasser de tous les hauts fonctionnaires compromis pendant le régime parlementaire. On se débarrassa de certains, il est vrai, mais pas de tous. À notre avis, il aurait mieux fallu nommer une Commission uniquement

(1) Il faut remarquer pourtant, que le gouvernement a été obligé d'augmenter le nombre de fonctionnaires dans certains ressorts. Plus spécialement dans le Ministère des Communications à cause de la construction de nouvelles lignes de chemin de fer et dans celui de l'Instruction Publique, en raison de l'augmentation du nombre des écoles primaires.

Ainsi, le personnel a été réduit là où il était inutile et augmenté là où le besoin s'en est fait sentir en raison du développement de certains services publics.

Les statistiques officielles sur le nombre de fonctionnaires sont actuellement en pleine élaboration à la Présidence du Conseil des Ministres en collaboration avec le Ministère des Finances. Nous estimons que le nombre total ne dépassera pas 180.000.

dans ce but, qui effectuerait la réduction dans tous les Ministères et aurait joui d'une grande autorité. Il fallait commencer par en haut et congédier quelques hauts fonctionnaires, dans chaque Ministère, dont l'intégrité inspirait des doutes, et non leur permettre de se débarrasser de ceux qui auraient pu dévoiler leurs fautes, car certains par là trouvent une manière de réhabilitation.

Bref, cette question fut pourtant terminée à la grande satisfaction de tous, les fonctionnaires congédiés sans motifs étant la plupart du temps réintégrés, par l'intervention personnelle de l'impartial Président du Conseil des Ministres.

Cette réduction d'une part et la régularité de recettes budgétaires de l'autre, ont permis une augmentation des traitements des fonctionnaires de 15 à 35 %.

La refonte complète de la loi sur les fonctionnaires de 1923, est aujourd'hui sur le point d'être terminée : d'ici peu les fonctionnaires seront régis par une loi qui leur assurera une existence plus heureuse et une impartialité complète dans l'exercice de leurs fonctions, car d'après ce qu'on nous a dit, la situation matérielle de ceux-ci sera encore améliorée, surtout en ce qui concerne les charges de famille. Cette juste rémunération permettra également le recrutement de nouveaux fonctionnaires par le concours ce qui ne sera, nous l'espérons bien, en aucun cas, omis par la loi nouvelle.

L'augmentation sérieuse des traitements permit d'exiger des fonctionnaires un rendement meilleur et surtout plus effectif. Ceux-ci ont eu toute conscience de l'importance des réformes à réaliser et ils ont fait preuve d'efforts et d'une activité toutes particulières en 1929, ce qui ne fut pas une aide négligeable pour les dirigeants des différents départements ministériels.

Dans tous les Ministères, on a commencé avant tout par l'unification de la législation disparate et par la division du travail appropriée aux lois nouvelles.

Voyons ce qui a été fait au cours de la première année du régime absolu dans les différents Ministères.

Ministère des Affaires Etrangères. — Depuis son existence la Yougoslavie a toujours eu comme base de sa politique extérieure le développement de l'esprit pacifique dans ses rapports avec l'étranger, reposant sur le respect des traités existants. Le régime absolu n'a fait que continuer cette politique. Le maintien de *M. Marinkovitch* comme Ministre des Affaires Etrangères, si connu dans le monde international par ses sentiments et ses actes uniquement dirigés dans le sens du développement de la conciliation et de l'esprit pacifique, en est la meilleure garantie. *M. Marinkovitch* étant souffrant actuellement, les fonctions du Ministre des Affaires Etrangères sont exercées par *M. Koumanoudi*, Ministre sans portefeuille. Sa politique extérieure est basée sur les mêmes principes. D'autre part, *M. Yeftitch*, Ministre de la Cour Royale, exerce les fonctions du Premier Ministre-adjoint et rend par son activité et sa clairvoyance des services appréciables à ce Ministère.

Le Ministère des Affaires Etrangères a montré une activité sans précédent en 1929. Il a ratifié 74 traités, conventions et protocoles en les mettant en vigueur par 41 lois, ce qui représente un grand pas vers la consolidation des rapports politiques, juridiques, économiques et sociaux avec l'étranger.

L'adhésion de la Yougoslavie au Pacte Kellogg est une preuve de plus, de sa fortification agissante aux efforts que l'on fait pour la sauvegarde de la paix internationale.

Les traités d'arbitrage et de conciliation furent signés et ratifiés avec les Etats de la Petite Entente, les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne.

Un grand nombre de questions pendantes fut réglémenté par des conventions avec les Etats voisins, notamment avec la Grèce, la Hongrie, la Bulgarie et l'Italie.

Les traités de commerce ont été ratifiés et mis en vigueur par des lois spéciales avec : la France, l'Egypte, la Finlande, la Hongrie, la Léthonie, l'Albanie, ainsi que des nombreuses conventions économiques sous l'auspice de la S.D.N. et du B.I.T.. Des conventions internationales contre la traite des blanches et des conventions sanitaires furent ratifiées et mises en vigueur. Les rapports consulaires furent réglés par des conventions spéciales avec la France, la Tchécoslovaquie, l'Autriche et l'Albanie.

Ministère de la Justice. — Tout le travail de ce Ministère, basé sur les principes juridiques les plus modernes, eut pour but l'unification de la législation. Le 27 Janvier 1929 fut promulgué le nouveau Code Pénal et le 16 Février le Code de Procédure Pénale. C'est ainsi qu'on a mis un terme à la diversité des six législations pénales suivant lesquelles jugeait le corps judiciaire. Ces Codes n'entrèrent en vigueur que le 1^{er} Janvier 1930, un an étant jugé nécessaire pour permettre de les étudier. Le nouveau Code Pénal s'inspire des principes les plus modernes du droit pénal ; il correspond à l'état social actuel du pays et se trouve ainsi en harmonie avec ses besoins.

Le 13 Juillet 1929 fut promulguée la loi sur la procédure civile, puis une loi spéciale sur les avocats. La loi sur la faillite apporte une garantie nouvelle aux créanciers. Une autre d'une importance plus grande encore est celle qui régle-

mente les voies d'exécution. Elle sera terminée sous peu. Aux termes de celle-ci à l'avenir ce sera le pouvoir judiciaire seul, qui sera chargé de l'exécution des jugements et non la police comme auparavant, qui fréquemment, pour des raisons politiques ou autres, entravait cette exécution et entraînait ainsi pour les parties un véritable déni de justice.

Le Code Civil est sur le point d'être terminé. La rédaction du titre qui traite du droit de la famille rencontre beaucoup de difficultés, surtout en ce qui concerne le mariage. Sans doute, ce point est-il délicat, étant donné que dans une partie de l'Etat c'est le mariage civil qui compte et dans l'autre — la plus importante — c'est le mariage religieux. Cette question n'est pas encore mûre à notre avis, et sans doute elle ne pourra être résolue avant la fin de cette année. Il est naturel que la religion orthodoxe, qui est la plus puissante dans le Royaume, estime qu'en adoptant le mariage civil on affaiblirait son autorité. On peut espérer pourtant que le Code Civil sera terminé à la fin de 1930. L'année 1931 serait alors consacrée à son étude, de façon à permettre en 1932 l'application au pays tout entier d'une législation unique.

Ce Ministère ayant pris toutes les affaires de l'ancien Ministère des Cultes, il a été aussi actif dans ce domaine. La loi sur la religion orthodoxe, la loi sur la religion israélite, la loi sur la religion musulmane (islamique), sont toutes promulguées et entrées en vigueur. La loi sur la religion catholique et sur la religion protestante sont en préparation. Le principe directeur de toutes ces lois est l'autonomie entière de l'église pour toutes les affaires religieuses et matérielles. Mais aucune ingérance n'est permise dans les affaires de l'administration générale de l'Etat. La subvention de l'Etat sera égale pour toutes les religions. Puis, pour servir de

liaison, une loi interconfessionnelle interviendra, dont le projet est déjà terminé.

Ministère de l'Instruction Publique. — L'instruction publique demandait une vigilance toute particulière. Le nombre d'illettrés était en effet très grand et la législation diverse. Une mauvaise organisation et surtout une mauvaise répartition territoriale des écoles venait aggraver encore cette situation. L'enseignement étant gratuit, pendant le régime parlementaire on créait de nombreuses écoles secondaires (gymnases) uniquement pour satisfaire les demandes des politiciens. Ce système n'était pas sans avoir des répercussions budgétaires qui se révélèrent assez sérieuses. L'enseignement lui-même souffrait de l'incapacité et de l'insuffisante instruction du corps enseignant. D'autre part, l'enseignement professionnel n'existait pour ainsi dire pas.

Pour remédier à cette situation, désastreuse, on travailla énergiquement en 1929. La loi du 24 Août 1929 a supprimé 29 gymnases (lycées) et en a réduit l'enseignement aux quatre premières années dans 19 autres. Ce procédé a rendu normale la division du travail entre les membres du corps enseignant maintenu. Le 31 Août, la loi sur l'enseignement secondaire est intervenue et le 27 Septembre deux autres très importantes : celle sur les Ecoles Normales (préparant les instituteurs) et celle qui concerne les manuels scolaires. La première est d'une importance capitale car elle porte unification de la législation à ce sujet. Jusque-là, il y avait une contradiction évidente : dans un Etat unitaire et centralisé, les écoles qui préparaient les instituteurs n'étaient pas organisées sur une base commune ; elles n'avaient pas le même programme et elles étaient régies par quatre législations différentes. La loi sur les manuels prévoit qu'à l'avenir c'est

l'Etat qui éditera tous les manuels pour les écoles nationales, civiles, normales et secondaires. C'était une mesure indispensable pour la consolidation définitive de l'esprit national unitaire et un moyen assuré de donner les meilleurs manuels au plus bas prix. Une autre loi est intervenue également portant unification, c'est celle qui regarde l'enseignement primaire, les écoles nationales supérieures et les institutions pour l'instruction générale du peuple : les cours spéciaux aux illettrés, les cours d'hygiène, etc... Un règlement sur l'enseignement obligatoire de l'orthographe dans tout le pays fut publié en Juin 1929. Le Président du Conseil en ordonna l'application aux administrations.

En collaboration avec le Ministère de la Guerre, la loi du 5 Décembre 1929 porte institution de la Société sportive des Sokols, pour le développement physique et moral. Cette Société sera unique pour tout le pays. Elle sera contrôlée par l'Etat. Par cette loi également, la Préparation militaire est réglementée.

Ministère de l'Intérieur. — La réforme administrative du pays que nous avons déjà examiné fixa la compétence des autorités administratives du Ministère de l'Intérieur.

Pour mettre fin à l'organisation défectueuse du cadre des fonctionnaires de la police, des modifications sérieuses y furent apportées, un grand nombre fut congédié. Les sous-préfets et préfets consciencieux qui étaient mis en retraite pendant le régime parlementaire suivant les caprices d'un Ministre ou d'un député même, furent remis en activité. Cent cinquante licenciés en droit furent nommés pour faire leur carrière dans ce département ministériel. Les fonctionnaires ne doivent point s'occuper de politique. Mieux rémunérés, ils peuvent actuellement appliquer strictement les lois.

Des lois et règlements ont déterminé la compétence des autorités policières suivant la nouvelle division administrative. En vue de la refonte complète de la police, des fonctionnaires spéciaux ont été envoyés pour étudier sur place l'organisation de la police en France (1), en Angleterre, en Belgique, en Allemagne et en Autriche. Une loi des plus importantes qui est sur le point d'être terminée, vise la procédure de l'administration générale.

Ministère de la Politique Sociale et de la Santé Publique.

— Sur le terrain de la politique sociale, l'activité du nouveau Gouvernement a été très importante en 1929.

Dans les lois sur les assurances sociales et les accidents du travail des modifications sérieuses ont été apportées pour donner satisfaction aux entrepreneurs et une meilleure garantie aux ouvriers tout en restant en plein accord avec les conventions internationales signées à Genève. La durée du travail fut réglementée en accord avec les corporations intéressées. Nous devons mentionner ici que cette durée n'est pas encore en harmonie avec les idées modernes qui dominent en Occident, mais la situation s'est sensiblement améliorée pour les ouvriers et employés. L'inspection du travail est assurée dans ce sens. Des conventions spéciales ont été signées avec certains Etats quant aux envois des ouvriers agricoles pendant les travaux saisonniers. Pour faciliter le fonctionnement des Bourses du Travail on en a créé encore deux, une à Monastir et une à Kragonuiëvatz. Les habitations à bon marché ont été construites pour les ouvriers à Zagreb et à Maribor. Deux asiles de nuit ont été construits à Belgrade, un pour les ouvriers et l'autre pour les ouvrières.

(1) En France, ce fut le chef de cabinet du général Jivkovitch, M. Filipovitch qui étudia l'organisation de la police française, deux mois à Bordeaux et deux mois à Paris.

De nombreuses constructions semblables seront exécutées prochainement suivant le plan établi.

La loi du 4 Juillet 1929 a procédé à une revision complète de la loi sur les mutilés de guerre, veuves de guerre et les parents des morts, tués ou disparus. Le 4 Décembre, cette loi fut complétée et les allocations furent augmentées. Nous espérons que dès que les possibilités budgétaires le permettront, ces allocations seront de nouveau augmentées pour les mettre en rapport avec le coût de la vie. Nous estimons aussi qu'une prescription favorable quant à l'obtention de certains emplois pour les anciens combattants est nécessaire. A l'avenir, un contrôle sera exercé sur les Associations des Mutilés qui est réglementé par la loi du 24 Août 1929.

La question de l'émigration et de l'immigration a été étudiée par une grande conférence à Split à laquelle se trouvèrent représentées toutes les institutions intéressées du pays, après quoi fut nommée une commission spéciale qui est occupée à élaborer un projet de loi garantissant mieux la protection de nos ouvriers émigrés, tant au point de vue social qu'au point de vue instructif. L'immigration sera réglementée par la même loi.

Le 26 Janvier 1929 fut mise en vigueur d'urgence la loi pour faciliter l'alimentation des provinces pauvres et dévastées. Elle prévoit l'obligation pour l'Etat d'exécuter des travaux publics dans ces contrées et par là donner du travail aux habitants sinistrés. Dans ce but, des crédits furent ouverts pour 102 millions de dinars, dont 74 millions furent définitivement payés au courant de 1929.

La loi sur les loyers fut modifiée par celle du 30 Octobre 1929 qui protège les locataires peu aisés.

Pour la santé publique on a fait beaucoup également : 104 millions furent dépensés pour la construction et l'agran-

dissement des hôpitaux. L'hygiène n'a pas été laissée en arrière, on a construit 8 maisons de santé publique et 12 stations de santé. Des assainissements des eaux et puits furent exécutés dans 182 endroits.

Une loi qui est déjà élaborée, celle sur l'assainissement de la campagne, est d'une grande importance pour notre pays car dans certaines contrées l'hygiène est encore peu développée. A ce sujet, nous croyons que la propagation de l'hygiène par des conférences populaires est indispensable. Pour la construction des maisons de campagne, on devrait avoir une ou plusieurs « maison-type » qui sera en rapport avec la puissance économique du paysan et qui, en même temps, assurera les conditions hygiéniques nécessaires.

Ministère de l'Agriculture. — Ce qu'il faut souligner avant cet examen, c'est l'intérêt tout particulier que le nouveau régime a porté à une question vitale pour le pays : à l'agriculture. Les gouvernements parlementaires, comme nous l'avons déjà examiné, n'attachaient pas une importance spéciale à ces modes d'activité qui, pourtant, représentent chez nous l'essentiel de l'économie nationale.

Après avoir tranché la question du crédit agricole par l'institution de la Banque Agricole Privilégiée, on a cherché par tous les moyens à secourir les paysans tant éprouvés pendant les deux années précédentes. L'activité du Ministère de l'Agriculture a été pendant 1929 marquée par un effort considérable et a donné d'excellents résultats.

Etant donné la situation mondiale de la production des céréales, il fallait s'efforcer d'écarter les obstacles qui entravaient les exportations yougoslaves. Il fallait orienter différemment la production agricole, développer les cultures que la nature de leur sol ou de leur climat refuse aux autres. Ce

fut une loi spéciale, celle du 6 Septembre 1929, qui s'appliqua à réaliser cette idée. Elle contient un programme qui prévoit le développement intensif de l'élevage, de la production des fruits et des plantes qui servent de matières premières à l'industrie et au commerce. D'autre part, pour améliorer et unifier la qualité du blé on acheta 180 wagons de blé sélectionné qui fut distribué dans 160 sous-préfectures pour servir de semences. Ce blé sera rendu par les agriculteurs après la récolte, ce qui permettra de distribuer la même quantité pour les semailles prochaines.

En 1929, un insecte, le « *Pou du prunier* » ravagea des contrées entières et compromit gravement la récolte des prunes. Le Ministère de l'Agriculture a acheté des appareils spéciaux pour la destruction de ces insectes. Ses dépenses s'élevèrent de ce chef à 2 millions de dinars. Mais l'œuvre fut très difficile, en raison de la mentalité bizarre du paysan. Il répugne souvent à l'effort, se reposant sur la nature du soin d'accomplir sa besogne. C'était bien le cas pour la protection des pruniers ! Le Ministre dut intervenir pour obliger les paysans à employer les appareils qui leur étaient distribués gratuitement, dans le but non seulement de remédier aux ravages passés, mais surtout pour les empêcher de s'étendre.

D'autre part, des appareils spéciaux pour sulfater les vignes et détruire les parasites des pommiers furent également distribués. Quant au développement de l'élevage, 64 coopératives pour la sélection du bétail furent créées ; l'achat des blés pour les semailles facilité par la distribution de 15 millions de dinars aux paysans les plus éprouvés pendant les mauvaises années 1927 et 1928. Pour l'amélioration de la qualité des volailles, des types spéciaux du pays et de l'étranger ont été distribués aux producteurs, car c'est un

article d'exportation de tout premier ordre représentant plus de 600 millions de dinars par an, chiffre qui augmente chaque année.

L'enseignement professionnel rural retint aussi l'attention, chose très importante pour un pays agricole et qui, jusque-là faisait presque complètement faute. Deux écoles de coopération ont été fondées, une à Belgrade et l'autre à Zagreb. Suivant la loi du 6 Septembre 1929 dans toutes les sous-préfectures il y a des cours de six semaines d'agriculture. Plus de 500 cours ont été ainsi professés en 1929.

Ce Ministère a également élaboré déjà les projets de loi nécessaires pour la liquidation définitive de la réforme agraire, tout en continuant le partage des terres basé sur des mobiles plus équitables qu'auparavant.

Le Ministère du Commerce et de l'Industrie. — Il a collaboré avec le Ministère des Affaires Etrangères pour la conclusion de traités de commerce. Pour la renommée des produits indigènes une loi spéciale institua le contrôle des produits destinés à l'exportation. De nombreuses lois se rapportant au commerce et à l'industrie sont intervenues en 1929, portant unification de cette législation, notamment la loi sur les bourses et celle sur la concurrence déloyale qui sera d'une grande utilité en raison de la mentalité balkanique dans une partie du pays.

Le gouvernement porta à l'enseignement commercial et professionnel un intérêt tout particulier. Deux écoles de commerce furent créées, une à Nich et une à Novi-Sad, une école supérieure professionnelle de jeunes filles à Zagreb, une école subventionnée par l'Etat de métallurgie à Osijek, une école de textile à Leskovatz, une école des tresseurs à Trstenik, une école technique pour la construction des navires à Kor-

tchoula et quelques autres moins importantes. Le besoin de ces écoles était très urgent, vu l'inexistence presque complète de l'enseignement professionnel, ce qui faisait que la Yougoslavie manquait d'ouvriers et d'employés qualifiés.

Pour le développement du tourisme, quelques projets de loi sont déjà prêts. A ce sujet, nous croyons qu'une étude sur place dans les pays où cette industrie est développée est absolument nécessaire, plus spécialement en France, en Suisse et en Autriche, ce qui permettra d'apporter des mesures appropriées pour l'extension du tourisme en Yougoslavie et la mise en valeur de ses beautés naturelles, de la côte Dalmate notamment.

Ministère des Travaux Publics. — La construction des routes laissait beaucoup à désirer pendant le régime parlementaire. On dépensait des milliards et comme nous l'avons déjà vu, aucune route n'était bonne, ce qui portait une grave atteinte au développement de l'économie nationale. En 1929, une loi spéciale intervint pour réglementer la construction et l'entretien des routes nationales (8 Mai) au nombre de 50 et d'une longueur de 9.687 km. dont il reste 500 à construire. Une loi spéciale est intervenue pour les routes locales et des règlements spéciaux pour leur entretien. En 1929, des routes d'une longueur totale de 177 km. ont été construites et ouvertes à la circulation. Cinq grands ponts métalliques, un en béton, ont été terminés. Le plus grand pont d'Europe, celui qui reliera Belgrade et Pantchevo en passant par le Danube et le bassin panonique sera terminé au commencement de 1931. D'autre part, la construction du plus grand pont en Yougoslavie après celui-ci sera commencée cette année, il reliera Belgrade et Zemlin (1).

(1) Ce sera un pont suspendu et le plus long d'Europe (480 m.). La construction en est confiée à une Société de construction de Paris.

En 1929 il a été achevé à Belgrade le bâtiment le plus important situé dans les Balkans et de la plus heureuse conception, dans lequel quatre grands Ministères sont aujourd'hui logés : celui de l'Intérieur, de l'Agriculture, des Forêts et Mines et celui du Commerce et de l'Industrie. De nombreux hôpitaux et cliniques et des bureaux de poste ont été construits en 1929. Quelques bâtiments importants seront terminés en 1930, notamment celui de la Faculté des Travaux Publics, et celui des Archives d'Etat, tous deux à Belgrade.

Depuis la réorganisation du pouvoir central, ce Ministère a vu grandir ses attributions. C'est ainsi que la construction des lignes du chemin de fer, les travaux hydrotechniques, toutes celles de l'ancien Ministère des P.T.T. lui sont aujourd'hui confiées.

Le tracé de la ligne Adriatique qui va de Belgrade à Kotor (Catarro) est terminé. Une partie de cette ligne même, celle qui relie Kragouïevatz et Kraljevo d'une longueur de 56 km. est mise en exploitation en 1929. La construction de 7 grands ponts et de 14 tunnels sur la partie Kraljevo-Rachka est complètement achevée. De Rachka à Mitrovitza 7 tunnels et 7 ponts ont été construits. L'été de 1931 verra donc l'achèvement de toute cette partie de la ligne Adriatique Kragouïevatz-Kraljevo-Rachka-Mitrovitza. La construction de deux grands tunnels, dont un, celui de Bela Reka, de plus de 4 kilomètres, retardera celui du tronçon Belgrade-Kragouïevatz. La ligne Monastir-Prilep est terminée (46 km.) (1). En tout, il a été construit et ouvert au trafic en 1929, 105 kilomètres de chemin de fer.

Les travaux de régularisation des cours d'eau ont été exécutés et des études faites pour la régularisation définitive du

(1) La mise en service de cette ligne a eu lieu le 1^{er} Mai 1930.

cours du Danube, de la Save, du Vardar et de la Drina, ainsi que, pour faciliter la navigation dans les Portes de Fer. Une loi sur l'électrification du pays et de l'utilisation de la houille blanche vient d'être mise au point.

Le service des P.T.T. a été réorganisé par une loi spéciale. Des moyens modernes assurent aujourd'hui un service régulier et rapide. Dans les pays dont le réseau ferré est insuffisant, on a institué des transports par automobile. En 1929, on a augmenté le nombre de ces lignes de 38 à 45 et en kilomètres de 2733 à 3258. Les lettres sont ramassées par automobile et motocyclettes. Les colis sont distribués par automobiles et les lettres urgentes par motocyclettes. Onze bureaux de poste contractuels ont été transformés en bureaux en régie, tandis que 207 de ces derniers ont été transformés en bureaux contractuels. Tous les travaux qui ont été nécessités par le IX^e Congrès mondial Postal tenu à Londres en Mai 1929 ont été exécutés pour la mise en application des conventions à partir du 1^{er} Juin 1930. Le service postal aérien a été très bien assuré et intensifié surtout sur les lignes Belgrade-Zagreb et Belgrade-Uskub. Le service international Paris-Belgrade-Constantinople a fonctionné aussi bien, tandis que sur la ligne Karachi-Bagdad-Alexandrie-Athènes-Londres, un service spécial pour le courrier transporté d'Athènes à Belgrade par chemin de fer est d'ores et déjà assuré. Les lignes téléphoniques internationales ont été constituées au courant de 1929 au nombre de 358, dont 3 relient la Yougoslavie avec la France, 164 avec l'Autriche, 114 avec la Hongrie, 37 avec la Tchécoslovaquie, 24 avec l'Italie, 10 avec la Suisse et 3 avec la Hollande. Un poste émetteur de radiotélégraphie a été construit à Zagreb, ce qui porte à 3 le nombre de ces postes, avec celui de Belgrade et celui de Ljubljana. La Caisse d'Epargne Postale, dirigée par

M. Nedeljkovitch, ancien professeur de la Faculté de Droit de Soubotitza, s'est notablement développée dans le courant de 1929 en rendant des services très appréciables à l'économie nationale. Le mouvement des règlements par chèques postaux était de 60 milliards contre 53 en 1928, le dépôt des épargnants de 100 millions contre 36 millions en 1928. Elle a passé des conventions avec les institutions semblables des pays étrangers ce qui permet des règlements internationaux très pratiques par leur intermédiaire.

Ministère des Communications. — Les travaux exécutés au cours de 1929 dans ce domaine ont permis une vitesse et une régularité plus grande dans les transports par chemin de fer, en utilisant des rails plus lourds et en agrandissant les gares. La réparation des locomotives et des wagons a permis une augmentation du matériel de 7 à 10 % et par là les chemins de fer ont pu faire face à la demande des exportateurs qui a été des plus grandes en 1929. Des tarifs spéciaux ont été faits pour les produits destinés à l'exportation (céréales, sucres, papier, etc...), mais en raison de la dépréciation trop grande de la valeur de ces produits, surtout des produits agricoles, nous estimons qu'une nouvelle diminution à ce sujet s'impose. Les revenus ont été en 1929 pour 140 millions de dinars supérieurs à ceux de 1928. Des lois et règlements mis en vigueur en 1929 ont été d'une grande utilité pour la simplification des formalités et l'expédition rapide des affaires. Une loi générale est en préparation qui commercialisera complètement ce Ministère.

Pour les transports maritimes, des contrats à longue durée ont été conclus avec les Sociétés existantes, ce qui a permis un accroissement de voyages de plus de 30 %. Ces Sociétés, ainsi que celles de construction des bateaux, sont exemptes

de tout impôt par la loi du 31 Mai 1929. Ces réformes ont eu une influence telle que le capital de ces Sociétés fut augmenté en 1929 de plus de 200 millions de dinars. De nombreux phares ont été construits et même une usine pour la fabrication du matériel nécessaire à leur construction et à leur entretien. Une réorganisation des communications fluviales fut effectuée en se basant sur les principes de la commercialisation. Des réductions de 20 % ont été faites pour les produits destinés à l'exportation. Un nouveau tarif est à l'étude qui apportera, nous l'espérons, une nouvelle diminution.

Ministère des Forêts et Mines. — Etant donné les richesses considérables que représentent en Yougoslavie les forêts et les mines, on comprend aisément l'attrait qu'exerçait ce ministère pendant le régime parlementaire. 7.530.000 hectares, c'est-à-dire 41,8 % de la superficie cultivable (productive), sont couverts par les forêts, d'une valeur de plus de 9 milliards de dinars-or, ce qui fait plus de 45 milliards de francs français actuels. Le truquage des concessions et des contrats ont lésé l'Etat de plusieurs centaines de millions. Au moment où le régime parlementaire allait prendre fin, une enquête fut décidée par la Skoupchtina. Ce fut *M. Radivoyévitch* qui la présida. Son rapport démasquait les agissements de certains hauts fonctionnaires de ce ministère dont l'intégrité laissait singulièrement à désirer. Au moment de l'avènement du régime absolu, *M. Radivoyévitch* fut nommé Ministre des Forêts et Mines. Les hauts fonctionnaires responsables furent mis en retraite. L'instruction terminée, les dossiers furent envoyés au Conseil d'Etat qui, le 18 Novembre 1929, rendit son jugement, tout en laissant au pouvoir judiciaire les fautes qui entraînent la responsabilité pénale en

les frappant de la plus lourde peine qu'il avait à sa disposition : il leur enlevait tout droit à la retraite.

Tous les contrats à long terme pour l'exploitation des forêts furent révisés, par quoi l'Etat évita une nouvelle perte de 200 millions de dinars et assura la reconstitution des forêts. Le 21 Décembre 1929 fut promulguée la loi sur les forêts qui, avant tout, mit fin à la diversité de la législation, qui à ce sujet, était composée de 18 lois avec 7 législations différentes. Au cours de 1929 on a reboisé 1.512 hectares et on a complété le reboisement déjà effectué sur 1.451 hectares.

En ce qui concerne les mines, leur richesse est inestimable. La production minière est en constante augmentation. Les mines de charbon, de cuivre, de plomb, de fer, etc., par les richesses qu'elles recèlent assurent à la Yougoslavie une longue prospérité. En 1929, la production minière a été augmentée de 15 % représentant une valeur de plus d'un milliard de dinars. Sur le champ de Kossovo où en 1389 le sort des Balkans se décidait pour cinq siècles, des terrains miniers contenant des richesses immenses ont été découverts. Une Société anglaise a investi jusqu'à présent plus de 150 millions de dinars dans la mine de plomb de « Treptcha » qui, d'ici deux ans, sera la plus grande mine de plomb d'Europe, la deuxième au monde. Une loi sur les mines est entrée en vigueur, unifiant toute la législation disparate qui jusqu'à présent les régissait. Elle prévoit également l'amélioration de la situation des miniers tant au point de vue social qu'au point de vue de l'hygiène. Des écoles professionnelles de mines seront créées cette année. Une augmentation de bourses pour les ingénieurs des mines fut effectuée.

Pour l'exploitation des forêts et des mines, une Commission est occupée à préparer un projet de loi qui prévoit

l'emploi des méthodes commerciales, ce qui assurera la prospérité nécessaire en donnant de meilleurs rendements (1).

*
* *

Voilà le bilan du travail annuel du régime absolu. 192 lois ont été promulguées, plus que pendant dix ans du régime parlementaire (118). Les 61,94 % de la législation actuelle furent promulgués en 1929. 535 règlements, décrets, circulaires et décisions furent publiés. Et ce qui est aussi important, c'est que cette activité s'inspirait d'un plan et d'une méthode bien déterminés. Avant tout, c'était l'unification de la législation que l'on recherchait. Ce ne fut pas toujours facile, car souvent, il est plus délicat de faire une loi sur une matière où il en existe déjà plusieurs, que sur celle où il n'en existe pas du tout. Ensuite, ce fut l'amélioration des conditions sociales et économiques des citoyens qui retint l'attention.

Nous ne savons pas si dans l'histoire on peut trouver une œuvre semblable qu'une seule année suffit à réaliser. Quoiqu'il en soit, si le régime absolu a pu réussir à un tel point, c'est uniquement parce que les dirigeants ont pu se consacrer chacun dans son domaine à la tâche qui leur était dévolue. L'ordre et la paix qui règnent à l'heure actuelle en Yougoslavie ont été les conditions essentielles de ce succès ; mais c'est à l'institution du régime actuel qu'elles doivent d'exister qui, reposant sur la volonté du peuple, a trouvé dans sa collaboration son soutien le plus assuré.

(1) Une grande partie des documents publiés sur le travail des différents ministères en 1929 a été puisée dans le compte-rendu du travail annuel publié par le gouvernement. Nous avons réuni les autres à la suite des recherches personnelles.

CHAPITRE II

AMELIORATION DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE.

§ I

La Banque Agricole Privilégiée

Dans notre première partie, nous avons vu combien difficile était devenue la situation du paysan yougoslave. Deux mauvaises récoltes consécutives, la dépréciation des produits agricoles sur le marché, les exigences des usuriers l'avaient épuisé peu à peu. Le Régime Parlementaire s'était bien rendu compte du danger de cet état de choses. Les discours prononcés furent nombreux ; les promesses multipliées ; les actes plus rares. La situation pourtant demandait une solution rapide. Sans l'avènement du régime absolu, il est probable qu'à l'heure actuelle, aucune encore ne serait intervenue. Le Roi connaissait la pressante urgence d'une réforme. Il se mit aussitôt à l'œuvre. A l'initiative personnelle du Roi le 16 Avril 1929 fut signée la loi sur la Banque Agricole Privilégiée (1). D'après cette loi, un Commissaire de gouvernement fut nommé le 30 Avril pour préparer la constitution de la Banque (2).

La souscription des actions fut ouverte le 22 Mai pour se terminer le 22 Juin. Le capital initial prévu était de 300 millions de dinars. Mais la demande des actions fut telle dans

(1) *Journal officiel du 22 Avril 1929.*

(2) Ce fut *M. Djouritchitch*, Directeur de la Banque Hypothécaire d'Etat, qui accomplit avec succès son devoir.

tout le pays, qu'on fut obligé de prolonger par une loi spéciale la durée de la souscription jusqu'au 15 Juillet. Le résultat eut été plus brillant encore si l'on avait pu prolonger le délai. Ce succès fut la preuve de la confiance du peuple yougoslave tout entier, Croates, Dalmates, Bosniaques, Serbes, Slovènes, dans le grand Institut. Il comprit tout ce qu'on pouvait attendre de bienfaisant pour l'économie nationale. 105.282 actionnaires souscrivirent 1.383.232 actions représentant une valeur de 700 millions de dinars. 300 millions avaient été demandés ; 700 furent immédiatement souscrits. Devant cette réussite, c'est à ce chiffre que la première Assemblée des actionnaires fixa le capital initial. Quand on songe qu'en 1921 l'emprunt d'Etat 7 % de 500 millions n'a pas pu être couvert au moment où la prospérité économique était plus grande qu'en 1929, après deux mauvaises années, ce fait est symptomatique.

A la première réunion du Conseil d'Administration, le Président *M. Markovitch* (1) exposa le programme de la Banque Agricole. Il déclara que cette banque était un Institut de crédit et que toutes ses opérations doivent être basées sur les principes d'un Institut de crédit ; que le problème du crédit agricole représente un élément essentiel de la politique agraire, et que par conséquent la solution du problème du crédit agricole devait marcher en harmonie avec les solutions des autres problèmes de la politique agraire. Le but final étant le perfectionnement de la production et le relèvement matériel du niveau des masses paysannes, le crédit paysan doit en être l'instrument. La Banque Agricole doit avant tout libérer le paysan des écrasantes dettes usurières ; elle lui permettra dans l'avenir d'emprunter à meilleur

(1) C'est M. Bogdane Markovitch, ancien Ministre des Finances.

compte et déterminera les modalités du remboursement suivant la nature de ses travaux et de ses cultures.

Au mois de Septembre 1929, la Banque Agricole a commencé à fonctionner. Elle avait suffisamment de capitaux disponibles ; et les clients lui vinrent nombreux. Pourtant le début fut des plus difficiles. Nous ne savons pas si un tel début est dû comme certains le disent à l'entourage le plus proche du Président du Conseil d'Administration ou à l'observation par les clients des formes prescrites. En tout cas, les organisateurs auraient dû prévoir ces irrégularités car ils devaient bien connaître le niveau intellectuel et la mentalité du paysan.

Ces difficultés initiales furent heureusement surmontées. Actuellement, la banque fonctionne à la plus grande satisfaction des intéressés. Et à l'heure où nous écrivons, il a été déjà placé plus de 300 millions de dinars dans l'agriculture, soit comme emprunts hypothécaires, soit comme emprunts à courts termes.

Il importe de dire un mot de l'organisation de la Banque Agricole Privilégiée. C'est uniquement aux agriculteurs, coopératives agricoles de crédit, coopératives et institutions semblables qu'elle accorde des crédits. Ils peuvent être à court ou à long terme. Le crédit à court terme est effectué par engagement de la part des organisations agricoles, par l'escompte et le réescompte des lettres de change à un an au plus, sur gage des produits agricoles. Pour les coopératives, le crédit est encore accordé en échange du dépôt d'obligations ou lettres de change, garantie nécessaire pour qu'un compte courant soit ouvert à ces sociétés. Les seconds sont les crédits hypothécaires ne pouvant dépasser 50 % de la valeur estimée. Ce crédit est accordé pour permettre l'achat des terres, pour la conversion des dettes, pour la construc-

tion des bâtiments agricoles et pour l'amélioration des terres.

Le Président du Conseil d'Administration est nommé par oukaze du Roi à la proposition du Ministre de l'Agriculture et avec accord du Président du Conseil des Ministres. Le Conseil d'Administration est composé de 15 membres, y compris le Président, 7 membres sont nommés par le Président du Conseil des Ministres sur la proposition du Ministre de l'Agriculture, les 7 autres sont élus par l'Assemblée des actionnaires. La durée de leurs mandats est de trois ans.

La Banque Agricole Privilégiée est une Société Anonyme contrôlée par un Commissaire de gouvernement. Son principal privilège consiste dans l'exemption de tout impôt. Un dividende de 6 % est garanti aux actionnaires par l'Etat, ainsi que le remboursement des dépôts et des obligations émises par la banque.

A l'avenir, le paysan yougoslave ne sera enfin donc plus la proie des usuriers. Cet institut leur permettra d'obtenir du crédit à bon marché. On peut en augurer les meilleurs résultats pour le relèvement économique du pays.

§ II

La situation financière et la politique fiscale

Dans la première partie de notre ouvrage, nous avons vu dans quelle situation défavorable se trouvait la Yougoslavie au point de vue économique et financier à la fin de 1928 et dans quelle mesure les causes d'ordre purement politique et la conjoncture économique mondiale ont retardé l'assainissement de cette situation.

Les hommes d'Etat s'étaient bien aperçu de la gravité de

cette situation. Mais les circonstances politiques les empêchaient d'y remédier. Toutes les propositions qui tendaient à améliorer le sort du paysan échouèrent. Pourtant les entrepreneurs et fournisseurs d'Etat et les fonctionnaires avaient à toucher de l'Etat plus d'un milliard. Jamais on n'arrivait à se débarrasser de cette partie de la dette flottante. Deux années mauvaises, 1927 et 1928 furent la cause de gros déficits budgétaires. On fut obligé d'emprunter à l'étranger. Or, les conditions étaient peu favorables sur le marché international. Les meilleures étaient incontestablement celles de la célèbre Compagnie Suédoise « Stab » qui réussit en accordant un prêt de 22 millions de dollars (à 6 1/4 %) à obtenir la fabrication des allumettes en Yougoslavie. La loi qui autorisait cet emprunt fut votée par la Skoupchtina le 9 Novembre 1928 et fut promulguée le 22 du même mois (Journal Officiel du 23 Novembre 1928).

La première tranche de cet emprunt de 7 millions de dollars ne fut pas suffisante pour la dette flottante que nous venons de voir, et le régime absolu dès son avènement chercha le moyen de régler enfin les particuliers qui attendaient avec impatience leur remboursement, étant dans une situation difficile qu'accentuait la crise générale. Dans ce but, la deuxième et la troisième tranche de l'emprunt Stab furent escomptées à la maison Rothschild de Londres, ce qui permit la liquidation de cette partie importante de la dette.

La disparition de la Skoupchtina a été des plus bienfaites pour les finances publiques. Enfin, le Ministère des Finances n'est plus obligé de mettre des crédits au service d'intérêts purement politiques et peut ainsi appliquer ses disponibilités à la mise à exécution du plan établi pour l'assainissement définitif de la situation financière et économique du pays.

L'année 1929 représente une année très fructueuse pour le Ministère des Finances. Des réformes de grande envergure ont été réalisées. L'organisation administrative du Ministère et de tous ses services a été effectuée par la loi du 8 Décembre 1929 (*Journal Officiel*, 10 Décembre 1929). Elle complète le décret du 9 Octobre 1928 (*Journal Officiel* du 20 Octobre) qui a réalisé la déconcentration pour les affaires fiscales et elle est en harmonie avec la loi du 3 Octobre 1929 sur la nouvelle organisation et division administrative du pays. Dans chaque bannovine il y a actuellement une Direction des Finances qui a une compétence étendue et pour une large part décide en dernier ressort. Une Direction des Finances s'occupe spécialement de Belgrade et de ses environs. Cette nouvelle organisation a enlevé au Ministère des Finances une grande partie de son ancienne compétence, ce qui lui permettra, tout en donnant des directives nécessaires à tous les services de son département, d'exercer un contrôle plus rigoureux et de se livrer à une étude plus approfondie des réformes à réaliser.

La stabilisation de fait du dinar yougoslave étant réalisée depuis plus de six ans déjà, il s'agit de rendre définitive cette situation. Dans ce but, une loi spéciale a été élaborée d'accord avec la Banque Nationale et grâce à la couverture de la circulation qui dépasse 40 %, cette loi entrera en vigueur très prochainement. Etant donné l'importance des exportations de 1929, le stock de devises étrangères atteint environ 2 milliards. D'autre part, il y a une couverture en métal et monnaies étrangères de 1.300 millions. Le tout sur une quantité de billets en circulation qui atteint à peine 6 milliards de dinars. Cette situation se trouve renforcée par l'existence de 600 millions de dinars, provenant des versements par le Trésor au compte qu'il possède à la Banque Nationale. Ce sont

les recettes régulières du budget dont la rentrée montre même des excédents. Jamais depuis l'existence de la Yougoslavie un tel succès n'avait été enregistré. Les caisses publiques étaient toujours à court d'argent; aujourd'hui, non seulement toutes les obligations sont payées régulièrement, mais il existe une disponibilité énorme de plus de 600 millions. C'est une preuve des plus éclatantes de la consolidation des finances yougoslaves (1).

En matière de dette publique, la question de la dette de guerre à la France fut réglée par une convention passée au moment de la Conférence de La Haye. La Yougoslavie devra suivant cet arrangement payer à la France pendant 37 ans des annuités moyennes de 3.500.000 de marks-or, somme que la Yougoslavie prélèvera sur les versements que lui doit faire l'Allemagne conformément au plan Young.

Pour les emprunts serbes conclus en France avant la guerre, un arrangement est intervenu donnant satisfaction aux porteurs français quant à la valorisation des titres et de leurs intérêts (2).

Pour la liquidation définitive des dommages des terres beylicales (réforme agraire), une loi spéciale est intervenue pré-

(1) Suivant le bulletin hebdomadaire de la Banque Nationale du 22 Mars 1930, l'Etat a une disponibilité de 604 millions. Suivant le *Narodno Blagostagné* (la meilleure revue hebdomadaire économique) du 29 Mars 1930, la couverture des billets en circulation était le 22 Mars 1930 de 57,77 %, et de toutes les obligations à vue de 41,88 %.

(2) D'après cet accord, les titres des emprunts serbes conclus en France avant la guerre seront valorisés de la manière suivante :

De 1930 à 1934, de 275 %.
De 1935 à 1939, de 280 %.
De 1940 à 1945, de 290 %.
De 1946 à 1950, de 300 %.
De 1951 à 1954, de 325 %.
De 1955 à 1957, de 375 %.
De 1958 à 1974, de 500 %.

La valorisation moyenne est de 375 %.

voyant l'émission des obligations de 6 % amortissables en 43 ans.

Les lois de règlement pour les années budgétaires 1926-27 et 1927-28 ont été promulguées. Celui pour l'année 1928-29 est presque achevé. De nombreuses lois concernant la vente des valeurs d'Etat, les obligations de l'Autriche-Hongrie d'avant guerre, les dommages de guerre, ont été mises en vigueur.

La consolidation de la situation financière du pays a intéressé les capitaux étrangers. Une société française pour l'exploitation de la houille blanche en Dalmatie a déjà investi 200 millions de francs, somme qui d'ici peu sera portée, d'après le contrat, à 450 millions de francs. Une autre société française, « Batignolles » a entrepris l'assèchement du bassin panonique situé entre Belgrade et Pantchevo et dont une grande partie était exposée aux inondations du Danube. Ce travail sera exécuté pour 260 millions de dinars et donnera 42.000 hectares de terre labourable de la plus grande fertilité.

En ce qui concerne la politique fiscale, des grandes réformes ont été réalisées. Pour les impôts directs, on a mis en application à partir du 1^{er} Janvier 1929 la loi sur les impôts directs du 8 Janvier 1928 qui porte unification des impôts directs dans tout le pays (1). Le résultat en était très satisfaisant, tant au point de vue de son application qu'au point de vue de son rendement. Les difficultés à surmonter étaient très grandes d'abord à cause de la réforme de l'administration fiscale qui se fit au même moment, puis à cause de l'inexpérience des agents de perception, à quoi il faut ajouter l'inexistence du cadastre dans une grande partie du pays.

(1) Jusqu'au 1^{er} Janvier 1929, les impôts directs étaient régis par six législations différentes, dont trois pour les provinces appartenant avant 1918 à l'Autriche-Hongrie, deux pour la Serbie et une pour le Monténégro.

L'heureuse issue de cette réforme qui dès la première année, apporta un excédent de 200 millions sur les prévisions (1) a été pour une grande part le résultat d'un effort considérable fourni par les agents du fisc et par quelques hauts fonctionnaires à la tête desquels se trouve M. Letitza, le Premier Ministre-adjoint. Pourtant l'application de la nouvelle loi sur les impôts directs ne pouvait se faire suivant le texte défectueux que vota la Skoupchtina. La puissance économique du pays étant très affaiblie pendant les années 1927 et 1928 pour des raisons que nous avons déjà examiné, les tarifs de la nouvelle loi n'étaient pas en rapport avec celle-ci. C'est pour cette raison avant tout que le nouveau régime chercha une solution qui, tout en envisageant un rendement proportionné au pouvoir d'achat actuel, ne portât pas atteinte à la fortune des particuliers et à celle du pays. Dans ce sens deux modifications sérieuses furent effectuées dans cette loi, la première le 28 Mars 1929 en diminuant tous les tarifs et plus spécialement l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu des capitaux, en vue de favoriser l'épargne (ce dernier de 8 à 6 %). Pour les revenus des capitaux étrangers, on en fit de même pour favoriser leur entrée dans le pays (de 15 à 6 %). La seconde modification est celle du 14 Juin 1929, qui prévoit des facilités pour les familles agricoles nombreuses qui en même temps, assure la conservation de la « Zadrouga ». Des nouvelles modifications peuvent intervenir dans l'avenir si le besoin s'en fait sentir, car il n'y a aucun doute que l'application d'une telle loi nécessite l'expérience de plusieurs années. En tout cas, jusqu'à présent, les résultats sont très satisfaisants d'une part et d'autre: pour l'Etat quant

(1) Pour l'année 1929, il a été prévu exactement 1.816.356.074,97 et il a été réalisé 2.005.756.853,50, d'après les statistiques officielles élaborées et fournies par M. Bojanovitch, chef de cabinet du Premier Ministre adjoint.

au rendement ; pour les particuliers quant à l'équité de la répartition. D'autre part, des facilités d'ordre technique vont intervenir bientôt en permettant la perception par l'intermédiaire de la Caisse d'Epargne Postale.

La réforme des Impôts Directs étant presque complètement réalisée, une réforme fondamentale des Impôts Indirects est sur le chantier. La loi sur les taxes de 1923 contient trop de matières et son application s'est montrée très difficile, vu la diversité de la matière qu'elle englobe. Puis, elle n'est pénétrée d'aucun principe. Une grande partie a été transplantée de la législation étrangère sans se soucier si de telles prescriptions correspondaient à la puissance économique, à la mentalité et aux mœurs du pays. Le paiement en est lié à trop de formalités et enfin cette loi contient des prescriptions qui ne sont pas valables pour tout le pays. Suivant les travaux préparatoires déjà effectués une grande partie de cette matière sera réglementée par des lois spéciales ; il en sera de la sorte pour l'impôt sur les spectacles, sur les transports, sur les jeux, sur la transmission des valeurs immobilières. Les taxes judiciaires seront réglées par une loi spéciale qui les mettra en harmonie avec le nouveau Code Pénal et celui de Procédure Pénale, le Code de Procédure Civile et le Code Civil qui est sur le point d'être terminé. Seulement, ici, nous tenons à marquer l'importance, trop souvent méconnue précisément au Ministère des Finances, comme nous le verrons pour les impôts de consommation, d'une préoccupation qui s'impose lors de l'élaboration d'une loi. En dehors d'un désintéressement complet, nous estimons que l'élaboration des lois exige également une expérience et une connaissance approfondie des besoins à satisfaire. Un homme ne saurait se renfermer dans son cabinet, y méditer un projet de loi, le mettre au point, en sortir un jour en proposant

comme un chef-d'œuvre un texte incomplet, « bâclé », dont les dispositions amèneront trop souvent des difficultés aussi nombreuses que les règles qu'elles ont posées. Une collaboration est indispensable. Il faut s'adresser aux corporations qui sont en cause, provoquer des échanges de vues.

Bref, le 10 Avril 1929, une réforme sérieuse fut effectuée dans les impôts indirects. L'impôt sur la consommation a été unifié et certaines nouveautés plus ou moins utiles ont été insérées. A partir du 15 Avril 1929, l'impôt sur la consommation du vin et de l'eau-de-vie est perçu dans tout le pays. Cette réforme donnera des résultats excellents non seulement au point de vue purement fiscal, mais il n'y a aucun doute, aura au point de vue social des conséquences non moins heureuses, car tandis que dans les autres pays civilisés on instituait des mesures prohibitives contre la consommation démesurée de l'alcool, chez nous il y avait des régions (la Serbie et le Monténégro) dans lesquelles cette consommation était libre de toute imposition. Ce qui est incompréhensible, c'est qu'une catégorie de personnes a droit à la consommation sans payer l'impôt (la plus grande partie des producteurs). Pourtant, cet impôt est justement un impôt de consommation, c'est-à-dire qui ne doit pas se préoccuper de savoir qui produit et qui consomme. Puis, on n'a favorisé que les gros exportateurs d'eau-de-vie.

Par la même loi, fut institué l'impôt sur la levure (4 dinars par kilo). L'impôt sur l'essence a été diminué de 25 %. Les « Fonds Communs » ont été créés. L'idée de l'institution de ces fonds pour tous les départements est très heureuse, mais il est regrettable que l'on ne soit pas allé plus loin pour trouver un moyen de partage plus équitable. En effet, les départements (1), comme l'Etat déterminent leurs revenus suivant

(1) Actuellement les bannovines.

leurs besoins. Ici, au contraire, il est impossible qu'un corps obtienne ce qu'il lui est nécessaire. Il recevra suivant le nombre de sa population. Pourtant le nombre de la population n'est pas l'élément essentiel qu'il faut prendre en considération pour déterminer ses besoins. Avec une telle répartition certains départements obtiendront moins qu'ils ont eu jusqu'à présent, les autres beaucoup plus, de sorte qu'ils recevront des sommes importantes ; d'où une tendance au gaspillage. Il est incontestable que cette loi, quoique insuffisamment préparée, représente un grand pas en avant, non seulement dans l'unification de la législation, mais en même temps au point de vue social et au point de vue de l'évolution de la législation fiscale vers les bases plus modernes.

Nous tenons à dire encore à ce propos que cet impôt sur la consommation et surtout l'impôt sur le vin est trop élevé. En effet 1 dinar (45 centimes) par litre c'est trop, surtout étant donné le prix du vin. En 1929, la production vinicole fut telle dans certaines contrées, que le litre — prix de gros — ne valait même pas deux dinars. Dans ces conditions, quand l'impôt d'un dinar venait frapper le vin, sa vente n'était point aisée. C'était pour ainsi dire bloquer le commerce du vin par l'impôt trop élevé. Puis, par rapport à la bière et à l'eau-de-vie, l'impôt sur le vin est trop élevé, et à ce sujet une diminution est à souhaiter.

En ce qui concerne l'impôt sur l'essence, la diminution effectuée par la loi du 10 avril 1929 n'a pas atteint le but visé. En effet, le cartel des Compagnies d'essence n'a pas baissé le prix dans les mêmes proportions. Tout en maintenant cette diminution, nous sommes d'avis qu'il est indispensable pour le développement de l'automobilisme dans notre pays, soit de supprimer la taxe annuelle de 3.000, » dinars que tout propriétaire d'automobile doit payer

d'avance et en une fois, soit de la modifier profondément, car nous ne sommes plus au temps de l'impôt unique sur les automobiles. L'impôt sur l'essence (3 dinars par kg.) grève suffisamment la locomotion par automobile et il est à souhaiter que cette question soit résolue le plus tôt possible.

Pendant le régime parlementaire, à l'époque de la diversité de la législation fiscale, des infractions multiples ont été commises par des particuliers. Elles entraînaient des amendes fiscales énormes. C'était la conséquence des lois non unifiées et très compliquées, des influences politiques et de la mauvaise gestion des agents du fisc. Une quantité considérable de dossiers, se rapportant à ces amendes fiscales était accumulée dans les services du Ministère des Finances. C'était une entrave sérieuse au fonctionnement normal de ses services et un danger pour le développement économique. C'est pour ces deux raisons que le nouveau régime se refusa à poursuivre toutes les infractions commises au temps où la législation n'était pas unifiée encore, et, par la loi du 10 avril 1929 (*Journal Officiel* du 13 avril 1929), amnistia tous ceux qui avaient contrevenu aux lois fiscales, en leur permettant ainsi de faire le devoir complet que leur réclament les lois nouvelles.

D'autre part, la loi du 10 janvier 1930 (*Journal Officiel* du 17 Janvier 1930) a permis de liquider une dette flottante de plus de 400 millions de dinars. Elle proclame que les débiteurs des impôts directs pour leur dû jusqu'à la fin de l'année 1928, peuvent les régler avec les récépissés des 20% retenus au moment de l'échange des couronnes contre les dinars, ainsi qu'avec ceux qui furent délivrés pour les dommages de guerre (pour les sommes inférieures à 1.000 dinars, pour lesquelles on n'a pas pu délivrer les obligations 2,5 %, celles-ci étant de 1.000 dinars). Les possesseurs de ces récé-

pissés les ont vendu à ceux qui avaient des impôts arriérés à régler, et ont obtenu de 60 à 75 % de leur valeur nominale. Nous estimons que le délai de 60 jours laissé aux débiteurs du fisc pour se libérer par ce moyen, était incontestablement trop court, étant donné qu'à partir du 17 mars 1930 ces récépissés ont cessé d'avoir une valeur quelconque.

Un mouvement fut effectué dans le cadre des fonctionnaires du Ministère des Finances pour assurer le fonctionnement normal de ses services. Des nominations heureuses eurent lieu (1). Mais il y en eut qui le furent beaucoup moins, spécialement en ce qui concerne quelques hauts fonctionnaires du Ministère lui-même, qui furent maintenus en dépit de leurs actes parfois douteux pendant le régime antérieur.

En somme, l'œuvre du Ministre des Finances, M. Chverljouga paraît heureuse dans son ensemble bien qu'il n'ait auparavant détenu aucun portefeuille.

La situation financière de la Yougoslavie est des plus satisfaisantes. La Trésorerie est assez aisée pour permettre au gouvernement de faire face à toutes les échéances. Les réalisations du revenu budgétaire s'effectuent sans aucune difficulté. L'Etat non seulement n'a plus de dette flottante (sauf celle à la Banque Nationale). Il dispose par contre d'abondantes disponibilités à la Banque. La stabilisation du dinar s'en trouvera facilitée.

Autrefois, dès la formation d'un Ministère, le Ministre des Finances se mettait en campagne pour chercher à placer à l'étranger un nouvel emprunt. Du succès de l'émission dépendait l'existence du gouvernement. Ici encore, la situation est changée. Comme l'a dit le général Jivkovitch (« *Novosti* » du 3 Janvier 1930) : « Nous n'avons pas besoin d'emprunt,

(1) Celle du Directeur de la Direction des Finances de Belgrade, M. Douchan Pavlovitch, par exemple.

Dieu merci ! La conclusion d'un emprunt serait peut-être pour nous une bonne réclame ; mais le gouvernement actuel n'en a pas besoin. Il travaille pour le peuple et pour l'Etat, uniquement pour leur bien et leur profit. Un emprunt, aujourd'hui, serait parfaitement inutile. Bien plus, ce serait un crime envers le pays. L'Etat peut vivre, et tout le monde le voit, avec ses revenus réguliers. A quoi bon créer des charges qui pèseront sur les générations futures et dont le pays aujourd'hui même ne serait pas sans souffrir. Les revenus actuels permettent même l'exécution de nombreux travaux publics qui font vivre une partie de la population laborieuse. »

Voilà ce que, à ce propos, dit M. Baïkitch dans le « *Narodno Blagostagné* » du 4 janvier 1930 (1) : « Depuis l'existence de notre Etat, c'est la première fois qu'un Président du Conseil défend cette opinion. Pendant onze ans, tous les gouvernements successifs ont rêvé au grand Emprunt d'Etat, à n'importe quelles conditions. L'emprunt a été pour tous les gouvernements, et même pour tout le peuple, l'idéal public suprême, le rêve national. Les ministres furent renversés qui ne trouvèrent pas à emprunter. L'emprunt était la panacée qui calme toutes les douleurs, le fortifiant qui vient à bout de toutes les anémies. L'emprunt devait avoir pour effet d'augmenter le pouvoir d'achat du peuple ; c'était du moins ce que prétendait un des gouvernements précédents. L'emprunt devait désarmer l'opposition ; il devait faire de la Yougoslavie un pays de Cocagne... Pendant onze ans une seule voix osa s'élever contre ces idées funestes : celle de « *Narodno Blagostagné* » qui le 30 Mars 1929, disait : « Il faut en finir avec l'illusion que l'Etat doit contracter un

(1) M. Baïkitch est Directeur de cette revue économique et financière, autrement c'est un ancien professeur de la Faculté de Droit de Belgrade.

emprunt à n'importe quelles conditions. Rien de plus naïf ni de plus ridicule que la conception qui prévaut aujourd'hui en ce qui concerne l'emprunt : la conclusion d'un emprunt, dit-on, c'est pour le gouvernement qui se présente devant ses exminateurs, la preuve qu'il leur doit apporter de ses capacités, faute de quoi ils le recalent impitoyablement... Le peuple n'aime pas, le régime qui gaspille, mais celui qui économise a toutes ses faveurs. » Le « Narodno Blagostagné » constate avec la plus grande satisfaction que M. le Président du gouvernement Royal partage son opinion. »

Par conséquent, la situation financière si favorable depuis les récentes réformes financières et fiscales laisse entrevoir pour la Yougoslavie, un avenir plus brillant encore, qui lui permettra d'exécuter les grands travaux qui hâteront la mise en valeur de richesses naturelles que personne encore n'a pu évaluer.

§ III

La situation économique

Dans l'année 1929, la Yougoslavie a montré une activité économique supérieure à celle dont elle fit preuve les deux années précédentes. Sa balance commerciale note un excédent des exportations de 326.957.593 dinars. L'activité de la balance commerciale provient en premier lieu de la bonne récolte. A la suite des récoltes déficitaires des deux dernières années, ce fait prend toute son importance.

Voilà de quelle manière oscillait la balance commerciale yougoslave depuis 1925 :

Année	Actif en millions de din.	Passif en millions de din.
1925.....	157,7	—
1926.....	186,4	—
1927.....	—	886,1
1928.....	—	1.390,6
1929.....	326,9	

L'exportation de 1928 représentait : 4.526.762 tonnes et 6.444.699.695 dinars, tandis que celle de 1929 : 5.329.866 tonnes d'une valeur de 7.921.707.922 dinars, ce qui représente une plus-value de 17,74 % de quantité et 22.92 % de valeur sur l'année 1928.

La situation économique de 1929 marque assurément une amélioration très nette quant à celle de 1927 et 1928. Les exportations yougoslaves consistant principalement en produits agricoles dont les cours ont baissé actuellement de 30 à 35 % sur ceux des années passées en raison de la surproduction mondiale de ces marchandises, les avantages de la bonne récolte et de l'excédent de la balance commerciale ont été considérablement réduits.

Pourtant, nous ne pouvons admettre, comme certains économistes de haute valeur le prétendent cependant, que la diminution de la valeur des produits agricoles aurait comme conséquence l'appauvrissement du pays. Sans doute, par suite de la baisse des prix agricoles et du maintien des prix industriels, une bonne récolte ne suffisait pas à améliorer la situation du paysan. Néanmoins, cette abondance eut pour la population d'excellents effets : le moindre ne fut pas de lui donner une nourriture plus abondante, mais il est indiscutable en outre que la puissance économique du paysan s'est améliorée dans une large mesure par rapport aux deux années précédentes. Il est certain qu'il vaut mieux avoir de quoi vendre, même à bon marché que n'avoir pas quoi vendre ou presque. La meilleure preuve qu'il en est ainsi, c'est la diminution du nombre des faillites et la croissance de l'industrie en 1929. L'industrie a employé en 1928 : 559.000 ouvriers et en 1929 : 596.000, c'est-à-dire 37.000 de plus. D'autre part, le chômage est insignifiant, étant donné qu'en 1929 il n'y avait même pas 20.000 chômeurs.

Puis, il ne faut pas oublier que les céréales ne sont pas l'article d'exportation unique de la Yougoslavie et qu'il y a aussi le bétail, le bois et les produits miniers dont les prix n'ont pas baissé, produits qui occupent pourtant une place prépondérante dans l'exportation. Ainsi, en 1929, il a été exporté pour près de 1.230 MILLIONS de céréales et pour 1.831 MILLIONS de dinars de bois et ses produits. Puis du cuivre seulement pour près de 500 millions.

C'est un lieu commun de dire que la fluctuation des prix des produits agricoles peut être très grande : l'agriculteur n'est pas, comme l'industriel de ses métiers, le maître des facteurs qu'il met en présence. Mais cette baisse des prix qu'une production intense même dans les pays les plus industriels a provoquée, est également marquée par une sélection des produits qui a agi défavorablement sur la valeur des produits agricoles yougoslaves. En effet, ces derniers ne sont pas suffisamment classés, standardisés. Puis, nous estimons que leur transport jusqu'à la frontière coûte trop cher.

Mais la Yougoslavie est encore très loin d'avoir donné son plein rendement pour les produits agricoles. Une grande partie du sol n'est pas encore cultivée ; les méthodes modernes rationnelles ne sont pas uniformément employées.

Pourtant, en 1929, un résultat appréciable a été obtenu. La surface cultivée fut augmentée de 8 % et la production par hectare légèrement accrue. La production du blé par hectare n'est pourtant en moyenne que de 10 quintaux, tandis qu'au Danemark elle est de 35, en Belgique de 25 et en Allemagne de 21.

La Yougoslavie qui est loin encore d'avoir atteint la limite de sa production agricole, peut de ce chef entrevoir une situation très favorable. Seule, une culture plus minutieuse

employant les méthodes les plus modernes l'en fera bénéficier. L'application des procédés perfectionnés pourra être effectuée sous peu, grâce à la constitution de la Banque Agricole Privilégiée qui fournira des capitaux pour l'achat de l'outillage nécessaire. D'autre part, la réforme réalisée dans l'enseignement professionnel permettra, assurera l'instruction rurale. Puis, la nouvelle division administrative du pays en bannovines sera d'une grande utilité pour le développement de l'économie rurale. L'aisance du marché des capitaux, d'autre part, est une condition très favorable à ce développement.

Pour accroître la richesse économique des particuliers, et donc celle de l'Etat, nous estimons que certaines mesures sont indispensables. Il faut apprendre au peuple à régler ses dépenses sur ses revenus, à ne point s'endetter aussi facilement ; l'éducation de la population à cet égard est à faire ; il est urgent de l'amener à prendre des habitudes d'épargne et de prévoyance. Comment, si les particuliers n'apportent pas dans la gestion de leur fortune les principes rigoureux qui sont nécessaires à sa conservation et à son accroissement, les gouvernements qui arrivent au pouvoir avec leurs habitudes, les méthodes qu'ils emploient dans la vie privée, pourraient-ils administrer avec toute l'économie désirable les deniers publics ? Les principes sont les mêmes qui font les fortunes prospères et les Etats florissants.

Une éducation à ce sujet est relativement aisée : il n'est que de la préparer et de la poursuivre avec méthode.

En tous cas, si en 1929 la production de l'agriculture et de l'industrie s'est montrée satisfaisante, une transformation certaine s'est opérée également dans l'état d'esprit des masses. Ce n'est plus le pessimisme qui domine, une soumission

résignée à des calamités inéluctables, mais une situation presque normale qui laisse entrevoir des jours plus heureux encore. Les réformes déjà réalisées et celles qui figurent au programme du gouvernement actuel, tout en contribuant au bien-être général, assureront sous peu à la Yougoslavie, dans la vie économique internationale, la place qui lui revient de droit.

CONCLUSION

A peine formée, la Yougoslavie fut aux prises non seulement avec les difficultés d'ordre général qui dans tous les pays après la guerre, affaiblissaient l'autorité, mais aussi avec des difficultés toutes particulières, inhérentes à sa constitution. La différence des mentalités du peuple qui aurait pu facilement s'atténuer au cours de ces dix années de vie commune, amena des frictions, au contraire, qui se multiplièrent ; la surexcitation des esprits atteignit son comble au cours de la déplorable journée de Juin 1928.

Au lieu de travailler à la consolidation, les politiciens yougoslaves par leurs exigences démesurées, leur ambition effrénée, ont risqué de la compromettre.

Cette situation, aggravée encore par de mauvaises récoltes, risquait de porter gravement atteinte à l'intégrité de l'esprit et peut-être du sol national. Les circonstances mêmes imposaient un revirement dans les méthodes gouvernementales. Il n'était personne qui n'appelât de tous ses vœux l'avènement d'un régime capable de satisfaire les légitimes aspirations de la Nation toute entière.

Dans ces conditions, il fallait trouver la solution qui convenait le mieux à la complexité de la situation politique et économique de la Yougoslavie. Son souverain, le Roi Alexandre I^{er} Karageorgevitch, ne manqua pas de courage, d'énergie et de sagesse. En plein accord avec la volonté de son

peuple, Il institua un régime qui Lui faisait assumer toutes les charges et toutes les responsabilités.

Etabli dans de telles conditions, unanimement approuvé, ayant un programme déterminé, le régime absolu yougoslave a un caractère tout particulier. C'est un régime transitoire, institué pour consolider la situation du pays au point de vue législatif, économique et national. C'est une monarchie à la fois absolue et démocratique. Comme telle, le peuple la salua avec joie et tous les Etats qui entretenaient avec la Yougoslavie d'amicales relations l'approuvèrent.

C'est un régime destiné à préparer la prospérité du pays en le dotant des lois et des institutions nécessaires ; c'est une période de transition, de regroupement des forces nationales pour la consolidation définitive de l'Etat, consolidation qui sera même de la plus grande utilité pour la sauvegarde de la paix internationale.

L'œuvre qu'il a déjà accomplie montre suffisamment de quelle nécessité fut pour le pays le régime absolu. La législation presque complètement unifiée ; la nouvelle dénomination de l'Etat faisant ressortir avec évidence l'unité nationale ; une nouvelle division administrative basée sur les nécessités locales et économiques ; une administration impartiale, imbue d'un esprit nouveau, avec les fonctionnaires mieux rémunérés et plus indépendants ; la situation financière améliorée ; le crédit agricole organisé, un programme établi, favorable au développement économique du pays ; un état d'esprit nouveau chez le peuple, conscient de l'unité nationale, désireux de pouvoir se livrer paisiblement au travail dans la sécurité et la prospérité ; toutes questions délicates écartées : voilà l'œuvre d'une année. La Yougoslavie est entrée dans la phase de sa consolidation définitive. Cette œuvre saisissante, si rapidement menée, ne pouvait l'être que

grâce au caractère et à l'activité inépuisable du Roi et de ses collaborateurs. Leur politique est conduite avec une méthode qui n'exclut pas les vues d'avenir. Mais l'ordre et la paix qui règnent en Yougoslavie ont été les facteurs importants de l'accomplissement de cette réforme.

Prévoir la durée du régime existant semble difficile. La tâche entreprise ne dépend pas uniquement des capacités des réformateurs, mais aussi des circonstances, des difficultés et des besoins nouveaux qui peuvent apparaître au cours de sa réalisation. Pourtant, son caractère, son but et surtout l'intensité et la rapidité de la mise en application du programme établi, limitent sa durée. Puisque les réformes fondamentales sont déjà accomplies, il ne s'agit plus que de les mettre au point, de les adapter aux nécessités de la vie pratique et, ensuite, de préparer le retour au vrai parlementarisme et à la vraie démocratie. L'œuvre nécessaire accomplie, le régime absolu institué le 6 Janvier 1929 se retirera, suivant la promesse royale elle-même, pour faire place à un régime plus normal.

Cette transformation, d'ordinaire, est singulièrement malaisée. Tous les régimes dictatoriaux ont connu l'extrême difficulté qu'il y a à passer d'un régime absolu à un régime constitutionnel. Lors même qu'ils le désirent, soucieux d'apaiser une opposition qui grandit sans cesse et se fait plus acharnée, les dictateurs, toujours, appréhendent la perte de leur autorité dont cette diminution ne serait que le prélude. Ceux qui ne tiennent leur titre que d'un coup d'Etat qui leur a livré le pouvoir, ont tout à craindre d'une opinion à laquelle ils rendraient soudainement sa liberté première. Ses ressentiments, alors, se donneraient libre cours et ils seraient d'autant plus redoutables qu'elle aurait été plus fortement bridée et que devant l'affaiblissement volontaire

du pouvoir, l'ascendant de celui-ci ne suffirait plus à les endiguer.

De telles difficultés ne sont heureusement pas à craindre en Yougoslavie. Le dictateur, ici, n'est que le souverain légitime : ce n'est qu'au seuil de l'anarchie menaçante que le Roi s'est résolu au coup d'Etat. La période dictatoriale achevée, lorsqu'Il se démettra, de son plein gré, du pouvoir extraordinaire dont Il était revêtu, la tâche qu'Il s'était proposée menée à bonne fin, Il se retrouvera jouir de l'autorité limitée, mais effective encore, dont Il était auparavant investi. A quelque époque qu'intervienne cette ultime décision qui marquera l'achèvement complet du redressement national, on peut avoir la certitude qu'avec le discernement dont Il fit preuve en toute occasion, le Roi n'utilisera jamais de son pouvoir que pour le plus grand bien de son peuple.

FIN

VU :

Le Doyen,

BERTHÉLEMY.

VU :

Le Président de la Thèse,

GILBERT GIDEL.

VU

et Permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

ANNEXE I

LOI SUR LE POUVOIR ROYAL ET L'ADMINISTRATION SUPREME DE L'ETAT

(Journal Officiel du 6 Janvier 1929)

ARTICLE PREMIER. — Le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est une monarchie héréditaire.

ART. 2. — Le Roi est détenteur de toute autorité dans le pays. Le Roi édicte et promulgue les lois, nomme les fonctionnaires et confère les grades dans l'armée.

Le Roi est commandant de la force armée. Il confère les décorations et autres distinctions.

ART. 3. — Le Roi accorde l'amnistie pour toutes les contraventions. L'amnistie peut être faite avant le commencement de la procédure pénale, pendant celle-ci et une fois le jugement rendu.

L'amnistie est générale ou individuelle.

Le Roi fait grâce. Il peut remettre la peine infligée, la diminuer ou l'adoucir.

ART. 4. — Le Roi représente l'Etat dans toutes ses relations avec les puissances étrangères.

Le Roi déclare la guerre et conclut la paix.

ART. 5. — Le Roi et le prince héritier sont majeurs à 18 ans.

ART. 6. — La personne du Roi est inattaquable. On ne peut rendre le Roi responsable de quoi que ce soit, on ne peut pas l'accuser.

ART. 7. — Dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovénes règne le Roi Alexandre I de la dynastie de Karageorges.

Les descendants mâles, issus du mariage légitime, succèdent au trône par ordre de primogéniture.

Quand le Roi n'a pas de descendants mâles, Il choisira son héritier dans la ligne collatérale.

ART. 8. — La maison royale est composée de : la Reine épouse ; les aïeux vivants en ligne directe, et de la même dynastie, avec leurs épouses ; les descendants vivants du Roi en ligne directe avec leurs épouses ; les frères légitimes du Roi et leurs descendants avec leurs épouses ; les sœurs du Roi régnant et tous les descendants du sexe féminin jusqu'au mariage ; l'oncle du Roi Alexandre I, le Prince Arsène ; le Prince Paul avec son épouse et descendants, les descendants du sexe féminin jusqu'au mariage.

ART. 9. — Le Roi réside constamment dans le pays. Si le besoin se présente pour le Roi de s'absenter du pays pour quelque temps, le Prince héritier le remplacera de droit.

Si le Prince héritier n'est pas majeur, ou s'il est empêché, le Roi sera remplacé par le Conseil des Ministres. La représentation se fait suivant les instructions que donne le Roi. Il en est de même en cas de maladie du Roi, qui n'entraîne pas une incapacité durable.

ART. 10. — Le Pouvoir royal est exercé par le Conseil de Régence lorsque le Roi est mineur et lorsqu'Il est à cause de la maladie (mentale ou physique) atteint d'une incapacité durable qui l'empêche d'exercer le pouvoir royal.

ART. 11. — Le pouvoir du Conseil de Régence appartient au Prince héritier s'il est majeur.

Si le Prince héritier est mineur, ou malade, mentalement ou physiquement, le Pouvoir Royal sera exercé par le Conseil

de Régence. Les membres du Conseil de Régence seront trois personnes que le Roi indique par acte spécial ou par testament.

Si un des trois membres du Conseil de Régence est absent temporairement ou empêché, le pouvoir royal sera exercé par les deux autres membres.

A la place vacante d'un membre vient son suppléant.

ART. 12. — Les membres du Conseil de Régence s'occupent de l'éducation du Roi mineur. De la propriété du Roi mineur s'occupent les curateurs indiqués par le testament du Roi. Si le feu Roi n'a pas nommé les curateurs ils seront nommés par le Conseil de Régence.

ART. 13. — En cas de mort ou de démission du Roi, le Prince héritier, s'il est majeur, prend immédiatement sa succession et le fait connaître au peuple par proclamation.

ART. 14. — La liste civile du Roi est déterminée par la loi.

ART. 15. — Le Roi nomme le Président et les membres du Conseil des Ministres, qui sont directement sous l'autorité du Roi, et qui agissent conformément à Ses instructions, dans les différentes branches de l'Administration. Le Roi fixe le nombre des Ministères.

Avant d'entrer en fonctions, les Ministres prêtent serment de fidélité au Roi.

ART. 16. — Les Ministres sont responsables devant le Roi. Le Roi peut mettre en accusation les Ministres.

ART. 17. — Les Ministres sont jugés par le Tribunal d'Etat. Le Tribunal d'Etat est composé par trois Conseillers d'Etat et trois Conseillers à la Cour de Cassation, nommés par le Roi. Le Président de la Cour de Cassation est Président du Tribunal d'Etat.

Les prescriptions détaillées sur la responsabilité ministérielle seront publiées ultérieurement par loi spéciale.

ART. 18. — Le Roi édicte et promulgue les lois par « oukaze » (1) qui contient la loi elle-même. L'oukaze est contresigné par le Président du Conseil des Ministres, le Ministre compétent et le Ministre de la Justice. Le Ministre de la Justice appose le sceau d'Etat et s'occupe de la publication de la Loi dans le Journal Officiel.

La loi entre en vigueur 15 jours après la publication, à moins qu'il ne soit désigné autrement dans la loi elle-même.

ART. 19. — Le pouvoir administratif est exercé par les Ministres compétents pour les différentes branches de l'administration conformément à l'autorisation du Roi.

ART. 20. — Le pouvoir judiciaire est exercé dans tout le pays au nom du Roi.

ART. 21. — Cette loi entre en vigueur au jour de sa publication dans le Journal Officiel.

Le Président du Conseil des Ministres s'occupera de l'exécution de cette loi.

Le 6 Janvier 1929.

A Belgrade.

ALEXANDRE.

*(Suivent les signatures du Président du
Conseil et des Ministres).*

(1) Décret.

ANNEXE II

LOI SUR LE CONSEIL LEGISLATIF SUPREME ET SUR LES COMMISSIONS DE SPECIALISTES AUPRES DU MINISTERE DE LA JUSTICE

(Journal Officiel du 1^{er} Février 1929)

ARTICLE PREMIER. — Il est institué comme organe conseiller du Président du Conseil des Ministres, auprès du Ministère de la Justice, le Conseil Législatif Suprême, ayant le devoir d'examiner du point de vue technique et juridique et de porter une appréciation sur les projets de loi, décrets et règlements ayant force de loi élaborés dans les différents ressorts.

Dans ce but, tous les Ministères enverront les projets élaborés au Président du Conseil des Ministres, lequel les expédiera au Conseil Législatif Suprême pour examen.

Le Président du Conseil des Ministres choisit parmi les membres nommés, le Président du Conseil Législatif Suprême ainsi qu'un membre pour son référendaire perpétuel auprès du Conseil.

Le règlement sur l'organisation et le travail du Conseil Législatif Suprême sera fait par le Ministre de la Justice avec accord du Président du Conseil des Ministres.

ART. 2. — Pour la préparation et l'élaboration des projets de loi, décrets et règlements du ressort du Ministère de la Justice, le Ministre de la Justice peut, suivant les besoins, nommer des commissions de spécialistes, qui agissent suivant ses instructions.

ART. 3. — Les traitements des membres du Conseil Législatif Suprême et des commissions de spécialistes seront déterminés par le Ministre de la Justice.

ART. 4. — Cette loi entre en vigueur dès le jour de sa publication dans le « Journal Officiel ». A partir de ce jour, cessent d'être en vigueur les prescriptions concernant le Conseil Législatif perpétuel auprès du Ministère de la Justice.

Le 31 Janvier 1929.

A Belgrade.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ARMSTRONG F. H. : *Where East Begins*, New-York, Londres, 1929.
CHETCHEROV : *Nos Finances (1918-1925)*, Belgrade, 1926.
DUGUIT : *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923.
GIDEL : *Cours de Droit Constitutionnel comparé de 1927-28*, Paris.
GUSTAVE LE BON : *La Psychologie Politique*, Paris, 1929.
MARKOVITCH B. : *Finances d'Etat et Réforme Monétaire*, Belgrade, 1926.

THÈSES

- GLICHITCH : *La Politique commerciale et le Commerce extérieur de la Yougoslavie*, Paris, 1929.
IVCHITCH : *La Réforme agraire en Yougoslavie*, Paris, 1926.
TOMITCH : *La Formation de l'Etat Yougoslave*, Paris, 1927.

REVUES FRANÇAISES

- Revue des Deux Mondes*, Novembre et Décembre 1928.
Revue Hebdomadaire du 16 Février 1929.
Revue de Paris, Février 1929.
Revue Politique et Parlementaire, Février 1929.

REVUES ETRANGÈRES

- Narodno Blagostagné*, Belgrade.
Narodna Odbrana, Belgrade.
Revue de Genève, Genève, Mai 1929.

JOURNAUX FRANÇAIS

Journal des Débats.

Le Matin.

Le Temps.

JOURNAUX YOUGOSLAVES

Journal Officiel.

Politika.

Vrémé.

RECUEILS DE LOIS

Recueil des Lois fiscales : Devetcherski, Belgrade, 1928-29.

Recueil des Lois : Niketitch, Belgrade, 1927, 1928-29.

DOCUMENTS DIVERS

Budgets officiels de 1921 à 1930. Belgrade.

Comptes-rendus officiels de l'Assemblée Constituante, Belgrade, 1921.

Comptes-rendus officiels de la Skoupchtina, 1923 à 1928.

La Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes,
éd. officielle, Belgrade, 1921.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

LES CAUSES DE L'INSTITUTION DU REGIME ABSOLU.....	15
--	-----------

CHAPITRE PREMIER

LA YUGOSLAVIE

§ I. — La formation de l'Etat Yougoslave.....	17
§ II. — Situation géographique. — Richesses naturelles. — Population	19

CHAPITRE II

LA SITUATION POLITIQUE EN YUGOSLAVIE AVANT LE REGIME ABSOLU

§ I. — Situation générale. — La question croate et la révision de la Constitution. — Les successions de divers gouvernements. — L'attentat à la Skoupchtina....	21
§ II. — Les élections. — La mauvaise foi électorale. — La question de l'unification de la législation. — L'Administration. — Le recrutement des fonction- naires. — La question de la réforme agraire. — La question sanitaire et sociale. — La politique extérieure	38

CHAPITRE III

**REPERCUSSION DE LA SITUATION POLITIQUE
SUR LA SITUATION
ECONOMIQUE ET FINANCIERE**

Politique fiscale. — Le budget. — Nécessité d'un emprunt. — Les affaires. — Les constructions publiques. — La dette publique. — Le crédit. — La crise. — Les dettes paysannes	53
--	----

DEUXIEME PARTIE

L'INSTITUTION DU REGIME ABSOLU, SON CARACTERE ET SON FONCTIONNEMENT	67
--	-----------

CHAPITRE PREMIER

Institution du régime absolu par la proclamation royale du 6 Janvier 1929. — La manière dont on a procédé. — Objections. — Appréciations générales	69
--	----

CHAPITRE II

LA NATURE JURIDIQUE DU REGIME ABSOLU YOUGOSLAVE	81
--	-----------

CHAPITRE III

LE FONCTIONNEMENT DU REGIME ABSOLU

§ I. — Les lois organiques du régime absolu.....	95
§ II. — La composition du premier Ministère du régime absolu	100
§ III. — Le programme du nouveau Gouvernement.....	103

TROISIEME PARTIE

LE REGIME ABSOLU A L'ŒUVRE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'activité personnelle du Roi Alexandre.....	109
--	-----

CHAPITRE PREMIER

LES REFORMES REALISEES

§ 1. — La nouvelle organisation de l'Administration suprême de l'Etat	113
§ 2. — La question de la dénomination de l'Etat.....	122
§ 3. — La nouvelle division administrative du pays et la réforme de l'Administration	127
§ 4. — La réalisation de l'affermissement de l'esprit national unitaire	137
§ 5. — Amélioration du sort des fonctionnaires. — Les réformes réalisées dans les différents départements ministériels	143

CHAPITRE II

**AMELIORATION DE LA SITUATION ECONOMIQUE
ET FINANCIERE**

§ 1. — La Banque Agricole Privilégiée.....	163
§ 2. — La situation financière et la politique fiscale.....	166
§ 3. — La situation économique	178
CONCLUSION	183
ANNEXE I. — Loi sur le Pouvoir royal et l'Administration suprême de l'Etat	187
ANNEXE II. — Loi sur le Conseil législatif suprême et sur les Commissions de spécialistes auprès du Ministère de la Justice	191
BIBLIOGRAPHIE	193
TABLE DES MATIERES.....	195

